# Evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Instrumentering van de SVIR: toekomstvast?

**André Oostdijk**
**Derck Buitendijk**
**Martine Olde Wolbers**
**Chantal Inia**
**Hans van der Reijden (RIGO research)**
**Wouter Metzlar**

*24 februari 2016*

52736

# Evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

## Instrumentering van de SVIR: toekomstvast?

**Inhoud** **Pagina**



52736

**Bijlagen:**

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doelstelling evaluatie SVIR

Op diverse momenten is aan de Tweede Kamer toegezegd dat de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geëvalueerd zal worden en dat deze evaluatie aan de Kamer zal worden aangeboden. In de beleidsagenda van de begroting 2015 staat aangegeven dat het beleid van de SVIR ten behoeve van een omgevingsvisie wordt geëvalueerd.

*'Het Rijk is, vanaf het in werking treden van de Omgevingswet verplicht een Nationale Omgevingsvisie op te stellen – een integrale, strategische visie op de leefomgeving. Om hierop voorbereid te zijn, wordt in 2015 gestart met een meerjarig programma Nationaal Ruimtelijke Beleid. Hiertoe wordt het beleid van de SVIR geëvalueerd en voert het Rijk diverse verkenningen uit'.*

## 1.2 Vraagstelling

De evaluatie van de SVIR is toekomstgericht en lerend ingevuld. Wat gaat er goed en wat kan er verbeteren? De focus ligt hierbij op de instrumentele aspecten. Deze evaluatie vormt daarmee een aanvulling op de monitor van de SVIR die het PBL uitvoert en gericht is op het doelbereik.

De centrale vraag van deze evaluatie luidt:

*Wat kunnen we leren van de SVIR richting een nieuwe nationale omgevingsvisie?*

Daarbij zijn de volgende subvragen benoemd:

- Op welke wijze is de instrumentering ten aanzien van de dertien nationale belangen geregeld in de SVIR?
- Wat zijn daarvan de sterke en zwakke kanten?
- Wat moet daarvan worden overgenomen in de nationale omgevingsvisie?
- Wat moet daarvan worden aangepast in de nationale omgevingsvisie?

Hierbij is het onderscheid gemaakt tussen de instrumentering *op zich* en de uitvoering in de praktijk.

## 1.3 Aanpak – van het balkon naar de dansvloer

De evaluatie betreft *kwalitatief* onderzoek. Onze bevindingen zijn voornamelijk gebaseerd op interviews en bestaande documenten zoals evaluaties, kamerstukken, beleidstukken et cetera.

Deze evaluatie heeft tot doel om de instrumenten (onderdeel proces) die zijn ingezet voor de SVIR te beoordelen op bruikbaarheid voor toepassing in de Omgevingsvisie en om verbeterpunten ten aanzien van de instrumenten aan te dragen. Er is niet expliciet gekeken naar de resultaten en het doelbereik en nationale belangen van de SVIR (output en outcome). Waar het nodig is om de sturingskracht van de instrumenten te kunnen beoordelen, is wel de relatie met de output gelegd.

Ook is gekeken naar hoe de uitvoering in de praktijk loopt: oftewel hoe men de instrumenten gebruikt en wat de ervaringen daarmee zijn (werkwijze).

In deze (*ex durante)* evaluatie staan de werking van het beleid en de instrumenten uit de SVIR centraal. De evaluatie concentreert zich op het 'stelsel van instrumenten' dat met de Structuurvisie in uitvoering is genomen. Daartoe wordt het stelsel van instrumenten beoordeeld in relatie tot de dertien geëxpliciteerde nationale belangen en de algemene beleidsdoelstellingen.

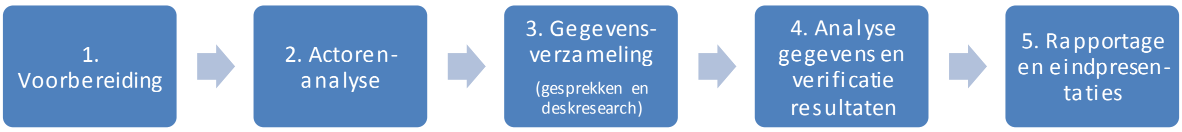
Bij een stelselevaluatie is het – in methodologische zin – gebruikelijk om overstijgend, vanaf het *balkon,* naar het onderwerp te kijken. De vraag is of het stelsel van instrumenten een samenhangend geheel vormt en het de betrokken uitvoeringspartijen voldoende kaders en prikkels biedt om richting te geven aan hun handelen. Op langere termijn zouden de nationale belangen daarmee zijn gediend.

Tegelijkertijd is het zaak om te toetsen of de implementatie van de afspraken conform de intenties van de plannen plaatsvindt. Ook de werking van de onderdelen is om die reden onderwerp van onderzoek. Om de implementatie en feitelijke werking van een aantal instrumenten (of complexen daarvan) in detail te onderzoeken is gebruik gemaakt van casestudies (en zijn we dus *de dansvloer* op gegaan).

De verschillende instrumenten zijn geëvalueerd aan de hand van voor die instrumenten specifieke criteria. Elk instrument heeft namelijk een eigen context en vloeit voort uit een andere sturingsfilosofie. Er zijn bijvoorbeeld instrumenten die passen bij een sturingsfilosofie die uitgaat van netwerksturing, maar ook instrumenten die passen bij een sturingsfilosofie die meer kaderstellend of regulerend van aard is. De criteria en de beoordeling van de instrumenten zijn uitgewerkt in hoofdstuk vier.

### 1.4 Aanpak – fasering

Ons onderzoek is opgebouwd uit vijf fasen:




In de eerste fase is het onderzoek goed voorbereid, in overleg met de opdrachtgever en de klankbordgroep. Vervolgens is in fase twee een actorenanalyse opgesteld, waarmee inzicht verkregen werd in onder andere de rol van betrokken partijen en hun onderlinge afhankelijkheden. Op basis hiervan zijn de gesprekspartners geselecteerd.

In de derde fase zijn gegevens verzameld omtrent de instrumenten van de SVIR als stelsel (het balkon) en de cases (de dansvloer). In deze fase zijn diverse interviews afgenomen met overheden (Rijk, provincies, gemeenten, Unie van Waterschappen, Rijkswaterstaat), maatschappelijke organisaties, zoals VNO-NCW, NEPROM, stichting Urgenda en natuur- en milieuorganisaties en kennisinstellingen (zie bijlage 3).

De verzamelde informatie is in de vierde fase geanalyseerd. Op basis daarvan zijn bevindingen gedaan en conclusies getrokken die zijn getoetst bij betrokkenen, zoals de klankbordgroep, betrokkenen bij de Nationale Omgevingsvisie (via een zogenaamde 'werkplaats NOVI') en een brede groep vertegenwoordigers van het ministerie van IenM op managementniveau.

In de vijfde en laatste fase is het onderzoeksrapport opgesteld.

### 1.5 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd: het eerste hoofdstuk bevat de vraagstelling voor het onderzoek en een schets van de gevolgde aanpak. Het tweede hoofdstuk is een zo feitelijk mogelijke beschrijving van de context waarin de SVIR tot stand is gebracht, de SVIR zelf, het instrumentarium uit de SVIR, de rollen van betrokken actoren en de cases die zijn onderzocht. Het derde hoofdstuk beschrijft de ervaringen met de SVIR in de praktijk. Het vierde hoofdstuk gaat in op de werking van het instrumentarium uit de SVIR en het vijfde hoofdstuk bevat de conclusies. Tenslotte worden in het zesde hoofdstuk aanbevelingen gedaan met het oog op de op te stellen Nationale Omgevingsvisie.

# 2. Totstandkoming en beschrijving SVIR

## 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de totstandkoming van de SVIR. Daarnaast wordt de SVIR uitgebreid beschreven. Duidelijk wordt voor welke opgaven het net gevormde ministerie van Infrastructuur en Milieu zich gesteld zag, welke doelen zij wilde bereiken en hoe zij de inzet van de SVIR daarin instrumenteel achtte. Kortom, dit hoofdstuk gaat in op de 'beleidstheorie' van de SVIR.

## 2.2 Context totstandkoming SVIR

Op 13 maart 2012 is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vastgesteld. In deze structuurvisie schetst het Rijk de ambities voor Nederland in 2040: een visie hoe Nederland er in 2040 voor moet staan. Deze ambities zijn uitgewerkt in rijksdoelen tot 2028, passend bij de opgaven waar het Rijk zelf verantwoordelijk voor is.

Directe aanleiding voor de SVIR was de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (nWro) die op 1 juli 2008 in werking is getreden. De centrale gedachte achter deze wet is: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De provincies en gemeenten hebben met deze nieuwe wet meer verantwoordelijkheden gekregen in het ruimtelijk domein. De streekplannen (provincies) en structuurplannen (gemeenten) zijn vervangen door structuurvisies. In de structuurvisie beschrijft de betreffende overheid de hoofdlijnen van het te voeren ruimtelijk beleid. Het Rijk heeft haar beleid vastgelegd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. De structuurvisie is, conform de nieuwe Wet op de Ruimtelijke ordening, juridisch alleen bindend voor het Rijk en niet voor medeoverheden. Voor het realiseren van de rijksdoelen is wel samenwerking met medeoverheden en private- en maatschappelijke organisaties nodig.

Naast een wettelijke aanleiding, waren er ook diverse ontwikkelingen gaande die mede bepalend zijn geweest voor de gekozen beleidslijn, prioriteiten en de sturingsfilosofie van de SVIR.

In oktober 2010 gingen het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en de onderdelen Ruimte en Milieu van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), samen verder als het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Bij een nieuw ministerie paste ook een nieuwe nationale nota, met een samenhangend beleid voor ruimte en mobiliteit. Deze nieuwe nota, de SVIR, kwam in de plaats van de oude Nota Ruimte en Nota Mobiliteit.

Naast de integratie was een actualisatie van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid gewenst. De verschillende beleidsnota's op het gebied van ruimte en mobiliteit waren gedateerd door nieuwe politieke accenten en veranderende (wereldwijde) omstandigheden zoals de economische crisis, klimaatverandering en toenemende regionale verschillen die onder andere ontstonden omdat groei, stagnatie en krimp gelijktijdig plaatsvonden.

De SVIR gaf een nieuw, integraal kader voor het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid op rijksniveau en vormde de 'kapstok' voor bestaand en nieuw rijksbeleid met ruimtelijke consequenties.

De SVIR is tot stand gekomen in een periode van economische crisis en bezuinigingen. De financiële middelen voor infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen waren beperkter geworden en ook private investeerders waren terughoudender als het ging om investeren. Hierdoor was een scherpere prioritering nodig, zowel inhoudelijk als financieel.

De economische ontwikkeling maakte dat nut en noodzaak van projecten heroverwogen moest worden (bijvoorbeeld grootschalige woningbouwlocaties) en andere opgaven naar boven kwamen zoals internationale concurrentiekracht. De economische situatie is daarmee deels bepalend geweest voor de gemaakte beleidskeuzes in de SVIR.

De SVIR volgde op een reeks van decentralisaties. In april 2011 hebben Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen overeenstemming bereikt over het bestuursakkoord 2011 – 2015. Inzet van deze bestuursovereenkomst is een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid. Het overdragen van substantiële taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid aan de medeoverheden draagt daaraan bij. Voor provincies gaat het onder andere om taken op het terrein van economie (regionaal economisch beleid), natuur, ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer (aanleg nieuwe infrastructuur en exploitatie openbaar vervoer). Voor de waterschappen om taken op het gebied van waterbeheer en -veiligheid. De idee was dat met deze overdracht van taken overheden krachtiger kunnen functioneren en de rijksoverheid in omvang kan afnemen. De SVIR is in het licht van deze decentralisaties geschreven en geeft invulling aan een passende rijksverantwoordelijkheid.

### 2.3 Wat is de SVIR?

Op 13 maart 2012 werd de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van kracht. De SVIR bevat de visie van het Rijk op de ontwikkeling van ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid en de eigen rol hierbij. In de SVIR staan een drietal doelstellingen centraal waar het Rijk haar inzet op richt:

- Het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland.
- Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat.
- Het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn.

Om deze doelstellingen te realiseren benoemde het Rijk in de SVIR dertien nationale belangen waar het Rijk zelf verantwoordelijk is en waar het resultaten wil boeken:

1. Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in - en goede internationale bereikbaarheid van - de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren (nationaal belang 1).
2. Ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en de energietransitie (nationaal belang 2).

3. Ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen (nationaal belang 3).
4. Efficiënt gebruik van de ondergrond (nationaal belang 4).
5. Een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen (nationaal belang 5).
6. Betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem (nationaal belang 6).
7. Het in stand houden van het hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen om het functioneren van het mobiliteitssysteem te waarborgen (nationaal belang 7).
8. Verbeteren van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water) en bescherming tegen geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's (nationaal belang 8).
9. Ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en kaders voor klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling (nationaal belang 9).
10. Ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten (nationaal belang 10).
11. Ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten (nationaal belang 11).
12. Ruimte voor militaire terreinen en activiteiten (nationaal belang 12).
13. Zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten (nationaal belang 13).

Het Rijk ging zich vooral richtten op het invullen en bewaken van deze dertien belangen en op de systeemverantwoordelijkheid. Buiten deze systeemverantwoordelijkheid en belangen zag de rijksoverheid geen rol meer voor zichzelf weggelegd ('je gaat erover of niet'). Taken die de Rijksoverheid voorheen nog wel oppakte, zoals het versterken van de ruimtelijke kwaliteit en groen in en om de stad, liet het Rijk nu los. Daarmee trad een sterke deregulering op, die volgde op de al eerder ingezette decentralisaties[1].

De sturingsfilosofie van de SVIR werd bij de lancering getypeerd als een trendbreuk. Niet voor niets is de sturingsfilosofie in de SVIR beschreven onder de noemer 'het roer moet om'.
Dat gebeurde zowel in de rolverdeling (meer decentraal), de benadering van opgaven (selectiever en integraler) en de wijze van sturing (vertrouwen als basis).

[1] Decentralisatie betekent dat een andere overheid een bepaalde taak wettelijk toegewezen krijgt. Deregulering (loslaten) betekent dat een bepaalde taak aan niemand wordt toegewezen. Het is dan de vrije keuze van andere overheden om zich daar wel of niet verantwoordelijk voor te voelen. Overheden zijn niet verplicht om elkaars belangen over te nemen. Als het Rijk wil dat dit wel gebeurt, moet dat via een Amvb geregeld worden.

In de SVIR zet het Rijk in op heldere verantwoordelijkheden, eenvoudige regels en een selectieve rijksbetrokkenheid. Er wordt meer overgelaten aan provincies en gemeenten, om bestuurlijke drukte, ingewikkelde regelgeving of een te sectorale blik tegen te gaan.

Het Rijk verwacht dat medeoverheden zich eveneens inzetten voor vereenvoudiging en integratie van ruimtelijke regelgeving. Buiten de dertien nationale belangen hebben decentrale overheden beleidsvrijheid.

Met de aangescherpte sturingsfilosofie trachtte het Rijk helderheid te creëren (zowel ten aanzien van het speelveld als de opgaven) en decentrale overheden en marktpartijen ruim baan te geven.

### 2.4 Beschrijving instrumentarium

In de SVIR worden vier 'typen' instrumenten onderscheiden die invulling moeten geven aan de nationale belangen en de nieuwe sturingsfilosofie: kaders, bestuurlijke afspraken, financiën en kennis. Het instrumentarium bestaat gedeeltelijk uit al langer bestaande instrumenten – een voortzetting van gebiedsgericht beleid en programma's – maar ook uit relatief nieuwe instrumenten (zoals de ladder voor duurzame verstedelijking, verschillende rijksstructuurvisies en het Deltafonds). De focus ligt meer dan in het verleden op bestuurlijke afspraken en het loslaten van integraal landsdekkend ruimtelijk kader.

In de Realisatieparagraaf is per nationaal belang en per type instrument een overzicht opgenomen van de ingezette instrumenten. Hierna volgt een korte samengevatte karakterisering (niet dekkend):

1. *Kaders*: wetgeving (implementatie Europese wetgeving, aanwijzing reserveringsgebieden in het kader van de Barro, het Besluit RO), kaderstellende visies, regelingen en procedures (Rijksstructuurvisies, Rijkscoördinatieregeling, Rijksinpassingsprocedure), bestuurlijke spelregels (spelregels MIRT), beleidsnota's en beheerplannen.
2. *Bestuurlijke prestatie afspraken*: afspraken over programmering verstedelijking mainports, topsectorenbeleid, aanwijzen van locaties voor grootschalige windenergie, MIRT-gebiedsagenda's en afspraken in het kader van MIRT, afspraken in het kader van Beter Benutten, Bestuursakkoord Water, Internationale verdragen, Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuurbeleid, et cetera.
3. *Financieel*: Infrastructuurfonds, verlengde Infrastructuurfonds na 2020, Deltafonds, Rijksbijdrage aan regionale initiatieven, Stimuleringsregeling/subsidieregeling, Fiscale regeling, Beloning van (bovenwettelijke) maatschappelijke prestaties.
4. *Kennis*: kennisontwikkeling en -deling, monitoring, ontwikkelen nieuwe methodieken, inzet kennisinstituten voor decentrale overheden.

Deze instrumenten komen in hoofdstuk 4 uitgebreider aan de orde. Navolgende tabel geeft een overzicht van de nationale belangen, de strategische doelen die daarmee gediend zijn en de typen instrumenten die per nationaal belang ingezet worden. De tabel laat zien dat voor bijna alle nationale belangen een mix van de vier typen instrumenten worden ingezet.

| Nationale belangen | Strategische doelen | | | Typen instrumenten | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Concur-rerend* | *Bereikbaar* | *Leefbaar en veilig* | *Kaders* | *Bestuurlijke afspraken* | *Financieel* | *Kennis* |
| 1. Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren. | | | | | | | |
| 2. Ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en energietransitie. | | | | | | | |
| 3. Ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen. | | | | | | | |
| 4. Efficiënt gebruik van de ondergrond. | | | | | | | |
| 5. Een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen. | | | | | | | |
| 6. Betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem. | | | | | | | |
| 7. Het in stand houden van het hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen om het functioneren van het mobiliteitssysteem te waarborgen. | | | | | | | |
| 8. Verbeteren van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water) en bescherming tegen geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's. | | | | | | | |
| 9. Ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en kaders voor klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling. | | | | | | | |
| 10. Ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten. | | | | | | | |
| 11. Ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten. | | | | | | | |
| 12. Ruimte voor militaire terreinen en activiteiten. | | | | | | | |
| 13. Zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten. | | | | | | | |

*Tabel 1: Overzicht van strategische doelen en inzet van type instrumenten per nationaal belang*

### 2.5 Betrokken actoren

De SVIR schept helderheid over wie waarvoor verantwoordelijk is. Het Rijk voert bepaalde taken niet meer uit waardoor deze al dan niet op een ander niveau moeten worden belegd. Deze paragraaf gaat nader in op de bij het ruimtelijk beleid betrokken actoren en hun verantwoordelijkheden op basis van de SVIR. Aangezien de SVIR alleen zelfbindend is voor het Rijk zijn de verantwoordelijkheden van andere overheden veelal wettelijke taken of uitkomsten van bestuurlijke afspraken en taken waarvoor zij zichzelf verantwoordelijk stellen.

#### 2.5.1 Verantwoordelijkheid van het Rijk

Onder het motto ‘vertrouwen is de basis’ beschrijft de SVIR de nieuwe rolverdeling tussen partijen. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het systeem van ruimtelijke ordening (‘systeem-verantwoordelijkheid’). Daarnaast kunnen rijksverantwoordelijkheden aan de orde zijn indien:

- Een onderwerp nationale baten en/of lasten heeft en de doorzettingsmacht van provincies en gemeenten overstijgt (militaire activiteiten en opgaven in de stedelijke regio’s rondom mainports, brainport, greenports en valleys).
- Over een onderwerp internationale verplichtingen of afspraken zijn aangegaan (bijvoorbeeld biodiversiteit, duurzame energie, watersysteemherstel of werelderfgoed).
- Een onderwerp provincie- of landgrensoverschrijdend is en ofwel een hoog afwentelingsrisico kent ofwel in beheer bij het Rijk is (hoofdnetten van weg, spoor, water en energie, maar ook de bescherming van gezondheid van inwoners).

Voor alle dertien nationale belangen wordt wetgeving ingezet om de doorwerking te borgen.

Expliciet wordt aangegeven dat het Rijk de sturing op verstedelijking los laat (met uitzondering van de verstedelijking rond de mainports). In plaats van directe sturing op de verstedelijking hanteert het Rijk een ladder voor duurzame verstedelijking en neemt deze op in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Indirect wil het Rijk hiermee grip houden op de kwaliteit van de afweging met betrekking tot verstedelijkingsbeslissingen. Ook het nationale landschapsbeleid wordt afgeschaft. Regimes in het natuurdomein worden beperkt.

Het Rijk ziet in dat de aangekondigde transitie niet van de ene op de andere dag gerealiseerd kan worden en om begeleiding vraagt. In de SVIR wordt expliciet aangegeven dat het Rijk de overgang naar een nieuwe rol- en taakverdeling zal begeleiden. Tevens kondigt het Rijk aan dat de dertien nationale belangen nog doorvertaald moeten worden naar gebieden en projecten. Dit kan tot een nadere afweging tussen nationale belangen leiden. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor scenario-ontwikkeling en voor het signaleren van trends en ontwikkelingen in het ruimtelijk en mobiliteitsdomein. Decentrale overheden worden hierbij betrokken. Het Rijk en decentrale overheden verkennen hoe gezamenlijke kennisontwikkeling en – deling vorm gegeven kan worden.

Het bestuurlijk overleg MIRT blijft het belangrijkste gremium voor het bespreken van de samenhang tussen rijksverantwoordelijkheden en nationale belangen en regionale verantwoordelijkheden en belangen. De gezamenlijke gebiedsagenda's van Rijk en regio zijn daarbij leidend.

Ook beschrijft de SVIR dat het Rijk bij nationale infrastructurele en gebiedsontwikkelingsprojecten de werkwijze van Sneller en Beter hanteert, waarmee participatie en belangenbehartiging van burgers en bedrijven een nadrukkelijkere plaats krijgt bij de besluitvorming.

### 2.5.2 Verantwoordelijkheden andere partijen

Voor de *provincies* ziet het Rijk vooral een coördinerende rol op (inter)regionaal schaalniveau respectievelijk in sector overstijgende vraagstukken. Deze rol van 'gebiedsregisseur' zullen de provincies moeten invullen door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het afwegen en afstemmen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit. Tevens voeren de provincies regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van bovenlokaal belang. Met name wordt genoemd de afstemming tussen groene ruimte en verstedelijking en de programmering van de verstedelijking (samen met samenwerkende gemeenten) in combinatie met het versterken van het vestigingsklimaat. Daarnaast stimuleren zij gemeenten tot samenwerking op deze thema's en hebben zij een actieve rol bij het oplossen van bestuurlijke en financiële knelpunten.

Op het beleidsterrein water zijn de provincies verantwoordelijk voor kaderstelling voor het regionale watersysteem en zijn zij het bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor wateronttrekkingen en infiltraties. Tevens houden zij toezicht op waterschappen en de uitvoering van taken door gemeenten.

De *gemeenten* zijn verantwoordelijk voor een integrale afweging van ruimtelijke ontwikkeling voor stad en platteland op lokaal niveau en een bovenlokale afstemming van de programmering en uitvoering van woningbouwprogramma's (binnen de kaders van de provincie).

De *waterschappen* dienen zich volgens de SVIR te beperken tot waterstaatszorg (het maken van op beheer en uitvoering gerichte keuzes). Deze bestaat uit het regionale watersysteembeheer (inclusief waterkeringen en het grondwater) en de zuivering van het stedelijk afvalwater.

In de SVIR wordt ook veel aandacht besteed aan de *samenwerking van het Rijk met decentrale overheden, marktpartijen en kennisinstellingen.* De ambities voor de lange termijn (tot 2040) vragen om samenwerking. Het Rijk wil graag een integrale, rijksbrede aanpak hanteren samen met het bedrijfsleven, marktpartijen en andere overheden. Daarbij hoort ook de internationale afstemming en kennisuitwisseling over nationale belangen. Rijk en regio stemmen verder hun ruimtelijke investeringen af ten aanzien van het samenhangende hoofd- en regionale watersysteem.

De kennisinstituten – het Planbureau voor de Leefomgeving en het Kennisinstituut Mobiliteit – tenslotte, monitoren tweejaarlijks de voortgang van de nationale belangen.

### 2.6 Conclusie

De SVIR is in een dynamische periode tot stand gekomen en diende invulling te geven aan en rekening te houden met verschillende ontwikkelingen, zoals het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ uit de nWRO en in het verlengde daarvan de decentralisatieafspraken uit het Bestuursakkoord 2011 – 2015, de gewenste integratie en actualisatie van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid en de economische crisis en de daarbij horende bezuinigingen.

De SVIR werd dan ook getypeerd met de spreuk ‘het roer moet om’. Dat gold voor zowel de rolverdeling (meer decentraal), de benadering van opgaven (selectiever en integraler) en de wijze van sturing (vertrouwen als basis). Door dertien nationale belangen te benoemen in de SVIR gaf het Rijk duidelijkheid over waar zij wel en niet (meer) inzet op pleegt. De SVIR beschreef de nieuwe rolverdeling tussen partijen. Het Rijk bleef daarin verantwoordelijk voor het systeem van ruimtelijke ordening.

# 3. Intermezzo: beschrijving cases

## 3.1 Selectie van de cases

Om de implementatie en feitelijke werking van een aantal instrumenten (of complexen daarvan) in detail te onderzoeken zijn er een aantal cases onderzocht.

De cases zijn gekozen op basis van de te onderzoeken instrumenten. Sommige van de cases raken aan meerdere instrumenten. Na overleg met de begeleidingscommissie en klankbordcommissie is een definitieve selectie van cases gemaakt, waarbij de volgende criteria zijn gehanteerd:

- Spreiding over de vier soorten instrumenten uit de SVIR.
- Spreiding over drie hoofddoelstellingen van de SVIR.
- Instrumenten met een behoorlijke impact ("ze moeten er toe doen").
- Representatief voor de nieuwe sturingsfilosofie uit de SVIR.
- Recent geen evaluatie uitgevoerd of gepland.

De toepassing van deze criteria heeft geleid tot de volgende selectie van cases:

| | **Type instrument** | **Sturingsfilosofie** | **Thema** | **Reikwijdte** |
|---|---|---|---|---|
| Case 1. Gebiedsagenda MIRT/ Vernieuwing MIRT | Bestuurlijke prestatieafspraken, financieel | Netwerksturing | Ruimte, mobiliteit, economie, water, energie | Landelijk |
| Case 2. Netwerksturing natuur ('energieke samenleving') | Bestuurlijke prestatieafspraken, financieel, kennis | Netwerksturing | Natuur | Landelijk |
| Case 3. Groot gebiedsontwikkelings-project (RRAAM) | Kaders, bestuurlijke prestatieafspraken, financieel, kennis | Netwerksturing | Ruimte, mobiliteit, economie, natuur | Gebied specifiek |
| Case 4. Groot infrastructureel project (A15) | Bestuurlijke prestatieafspraken, financieel | Klassieke sturing | Ruimte, mobiliteit, economie | Gebied specifiek |

| | Type instrument | Sturingsfilosofie | Thema | Reikwijdte |
|---|---|---|---|---|
| Case 5. Barro | Kaders | Klassieke sturing | Ruimte, mobiliteit, water, energie, cultuurhistorie | Landelijk |
| Case 6. Bro | Kaders | Klassieke sturing | Verstedelijking, mobiliteit, water, energie | Landelijk |
| Case 7. Beter Benutten | Bestuurlijke prestatieafspraken, financieel | Netwerksturing | Mobiliteit | Landelijk |
| Case 8. Beschikbaarheid kennis Rijk en instituten voor decentrale overheden | Kennis | Netwerksturing | Ruimte, mobiliteit, economie, bodem, water, energie, cultuurhistorie | Landelijk |

De cases worden hierna toegelicht. De bijlage bevat een uitgebreidere beschrijving per case.

### 3.2 Vernieuwing van het MIRT

Het MIRT en de MIRT-spelregels worden in de SVIR benoemd als de systematiek waarmee Rijk en regio gezamenlijk afspraken maken over de ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur. Basis voor deze afspraken vormen de gebiedsagenda's, waarin nationale en decentrale belangen samen komen. Het MIRT heeft als doel samenhang aan te brengen in nationale en regionale belangen, om de samenwerking tussen rijkspartijen onderling en tussen Rijk en regio te verbeteren en de besluitvorming over infrastructuur en ruimtelijke opgaven te versterken. Doel zijn meer afgestemde en (inhoudelijk) samenhangende investeringen in plaats van voorheen sectorale investeringen.

In 2013 is de vernieuwing van het MIRT in gang gezet. De ambitie van vernieuwing van het MIRT is om in het MIRT het accent te verschuiven van projecten naar opgaven, van onderhandeling naar dialoog en van een focus op de inzet van financiële middelen naar een bredere inzet van instrumenten. Dit gebeurt door aanpassing van het MIRT-instrumentarium, actualisering van gebiedsagenda's en een nieuwe manier van samenwerken.

De vernieuwing van het MIRT sluit aan bij de sturingsfilosofie uit de SVIR. Het MIRT beoogt een integrale aanpak, waarbij nationale en regionale belangen in samenhang worden bezien. De MIRT-gebiedsagenda's worden door Rijk en regio gezamenlijk opgesteld en beschrijven de visie en ontwikkelrichting voor de betreffende regio.

De gebiedsagenda's vormen de basis voor het bespreken van onderwerpen in de bestuurlijke overleggen MIRT en het maken van concrete (financiële) afspraken.

Op basis van de gevoerde gesprekken kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- De beoogde netwerksturing uit de SVIR is goed terug te vinden in de vernieuwing van het MIRT. De ontwikkeling naar breder, integraler en meer samen is zeer herkenbaar. Ook het efficiënt willen doen, past bij de systematiek van de SVIR en het MIRT.
- De keuze tussen wat doe je wel en niet wordt veel scherper gevoerd. Tot slot is ook een verschuiving te zien van een sectorale naar een integrale benadering.
- De vernieuwing van het MIRT past bij de huidige tijdsgeest van meer en breder samenwerken, mede ingegeven vanuit teruglopende budgetten. De SVIR heeft hier als beleidsdocument geen rol in gespeeld, maar is wel op dezelfde leest geschoeid.
- In het MIRT gaat het om meer integraliteit en het denken in opgaven in plaats van (sectorale) projecten. Dit sluit minder goed aan bij de geformuleerde doelen in de SVIR, waar vaak sectorale opgaven het vertrekpunt zijn (denk bijvoorbeeld aan de versterking van achterlandverbindingen).

### 3.3 Netwerksturing natuur ('energieke samenleving')

De case Netwerksturing Natuur is aan de orde gekomen in gesprekken met provincies, de Unie van Waterschappen, Natuurmonumenten en Wageningen Universiteit. Het instrument Netwerksturing was ook onderwerp van gesprek op de NOVI-werkplaats over de SVIR (20 oktober 2015). Tevens zijn documenten bestudeerd zoals PBL-studies, onderzoeksresultaten van de WUR en de Rijksnatuurvisie 2014.

De termen 'netwerksturing' en 'energieke samenleving' komen niet in de SVIR voor. Toch is de inzet op netwerksturing en het gebruik maken van initiatieven in de maatschappij een belangrijke en recente ontwikkeling waar de rijksoverheid op inzet. Om die reden is in het kader van deze evaluatie naar het fenomeen netwerksturing gekeken. Hierbij is een afbakening gemaakt naar het natuurbeleid.

In het natuurbeleid zet het Rijk meer en meer in op netwerksturing. In de Rijksnatuurvisie 'Natuurlijk Verder' uit 2014 is een grotere betrokkenheid vanuit de maatschappij (burgers en bedrijven) bij natuurbehoud en –ontwikkeling een nadrukkelijk doel. Het Rijk zet in op deze grotere betrokkenheid van de maatschappij, omdat de internationale doelen met betrekking tot behoud en ontwikkeling van biodiversiteit niet gehaald worden met het 'klassieke' natuurbeleid (zoals bescherming van soorten door middel van wetgeving en gebiedenbeleid als Natura2000 en Natuurnetwerk Nederland) alleen.

Met de netwerksturing zet het Rijk het 'klassieke' natuurbeleid dus niet overboord, maar voegt er iets aan toe. Het Rijk blijft primair verantwoordelijk voor normstelling en kaders, het maken van internationale afspraken en investeringen in de kwaliteit van de kennisinfrastructuur en informatiehuishouding.

Daarnaast is er ruimte voor initiatieven van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, provincies en gemeenten. Het Rijk vervult daarbij een stimulerende rol en zet diverse instrumenten in variërend van lichte ondersteuning (zoals bijdragen aan samenwerking) tot marktprikkels (zoals certificering).

Uit de literatuurstudie en gesprekken (zie bijlage voor een overzicht van de literatuur en de gevoerde gesprekken) is gebleken dat er scepsis bestaat over de uitwerking en de impact van het inzetten op een grotere betrokkenheid van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties.

Zo constateert het PBL in de Balans voor de Leefomgeving[2] dat de verwachting dat bedrijven en burgers zullen investeren in natuur in de praktijk nauwelijks van de grond komt. Andere partijen geven aan dat er weinig sturing zit op initiatieven bij bedrijven en dat er wel initiatieven zijn bij kleine bedrijven, maar dat de bijdrage van grote ondernemingen (met een potentieel grote impact) vooralsnog bescheiden lijkt. De algemene indruk die resteert, is dat de verwachtingen van het Rijk over de bijdragen van de maatschappij (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties) aan natuur hoog zijn, maar dat er geen duidelijke verwachtingen zijn, er geen actieve begeleiding plaatsvindt en het Rijk ook weinig middelen heeft om een en ander te stimuleren.

In de interviewronde en tijdens de dialoog op de NOVI-werkplaats is een aantal aandachtspunten voor netwerksturing in het algemeen (dus breder dan alleen de netwerksturing in het natuurbeleid en de SVIR) naar voren gekomen:

- Netwerksturing is een instrument en geen doel op zich. Men moet goed nadenken wanneer men het inzet. Verschillende aanpakken (top down en bottom up) kunnen naast elkaar bestaan.
- Netwerksturing is iets anders dan een participatieve aanpak. Met een participatieve aanpak kan draagvlak worden gecreëerd voor een (gebieds)ontwikkeling door partijen mee te laten denken over opgaven en oplossingen. Het Rijk (of een andere overheid) is echter nog steeds primair aan zet. Netwerksturing gaat ervan uit dat doelen (deels) gerealiseerd worden door de maatschappij zelf. De overheid heeft dan een fundamenteel andere rol.
- Netwerksturing is niet hetzelfde als loslaten. Het vergt nog steeds (financiële) betrokkenheid en sturing vanuit de (rijks)overheid. De overheid moet wel een andere rol innemen en dit vergt andere competenties van ambtenaren. Er zijn goede voorbeelden waarbij ervaringen met deze nieuwe rol zijn opgedaan, zoals in de streeknetwerken in de provincie Brabant.

---

[2] Planbureau voor de Leefomgeving, Natuurlijk kapitaal als nieuw beleidsconcept, Balans van de Leefomgeving 2014 – deel 7, 2014.

### 3.4 Groot Gebiedsontwikkelingsproject RRAAM

RRAAM betreft het Rijk – regioprogramma Amsterdam – Almere – Markermeer. In november 2009 heeft het kabinet de brief *"Randstad-besluiten: Amsterdam-Almere-Markermeer"* (RAAM-brief) vastgesteld. Daarin heeft het Rijk er samen met de overheden in de Noordvleugel voor gekozen om de versterking van de Noordvleugel concreet in te vullen door middel van drie samenhangende ambities op het gebied van 1. verstedelijking (wonen en werken), 2. bereikbaarheid en 3. natuur en recreatie.

Deze drievoudige ambitie is uitgewerkt in de Rijksstructuurvisie Amsterdam – Almere – Markermeer. Rijk en regio hebben in november 2013 overeenstemming bereikt over de uitvoering van de Rijksstructuurvisie. In het kader van deze Rijksstructuurvisie zijn tussen de betrokken partijen twee overeenkomsten afgesloten, te weten de Bestuursovereenkomst RRAAM en de Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 (bestuurlijke prestatieafspraken). Het Rijk draagt ook financieel bij aan de verstedelijkingsopgave van Almere (financieel).

Er is gekozen voor een interactieve aanpak, waarbij veel partijen meegedacht hebben en een bijdrage hebben geleverd. Er was sprake van intensieve samenwerking tussen Rijk, regio en maatschappelijke partijen.

In de SVIR wordt RRAAM op verschillende plekken genoemd. Daarbij staat onder andere aangegeven dat het Rijk gebiedsontwikkelingen van nationaal belang, zoals RRAAM (en andere ontwikkelingen zoals Zuidas, Brainport Avenue rond Eindhoven, Rotterdam-Zuid/Stadshavens) doorzet. Daarbij geeft de SVIR aan dat uitwerkingen zoals de gebiedsuitwerking RRAAM in lijn moeten zijn met de uitgangspunten uit de SVIR. Dit is ook gebeurd: in de Rijksstructuurvisie wordt nadrukkelijk naar de SVIR verwezen. Alle betrokkenen die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn over RRAAM zijn positief over zowel het resultaat als het gevoerde proces. Partijen hebben aangegeven dat met de Rijksstructuurvisie een duidelijke koers is uitgezet voor het gebied.

Het toekomstperspectief is helder omschreven en gedragen door alle partijen. Dit geeft richting, duidelijkheid en creëert rust. De constructie van een zelfbindende Rijksstructuurvisie in combinatie met bestuursovereenkomsten tussen Rijk en regio wordt als een krachtige combinatie gezien. Met de bestuursovereenkomsten zijn de gemaakte afspraken tussen partijen rondom proces, organisatie en financiën vastgelegd en men kan elkaar hierop aanspreken. Het feit dat er voor een adaptieve aanpak is gekozen, kan ook op veel waardering rekenen.

Ook is er veel waardering voor het gevolgde proces. Daarbij is onder andere benoemd dat er gestart is met denken vanuit maatschappelijke opgaven en gezamenlijke ambities, waarbij zowel Rijk, regio als maatschappelijke organisaties betrokken waren. Dit bood een gezamenlijke basis om tot een gedragen visie te komen. Er was veel ruimte voor interactie en het proces was ook duidelijk. Men wist wanneer men bijdragen kon leveren en wat ermee gedaan zou worden. De inbreng vanuit maatschappelijke organisaties verliep gecoördineerd via het RRAAM-werk, waarbij een sterke voorzitter met invloed benoemd was. Dit vergrootte de positie van de maatschappelijke organisaties.

Een van de respondenten heeft aangegeven dat de Tweede Kamer een grote rol heeft gespeeld en nog steeds speelt bij RRAAM. Het feit dat het Rijk fors heeft ingezet op RRAAM is te danken aan de politieke druk vanuit de Tweede Kamer. De Groot Project Status[3],die de Kamer aan RRAAM heeft gegeven, heeft als het ware een grote betrokkenheid van het ministerie afgedwongen.

Bovenstaand beeld dat uit de gesprekken naar voren is gekomen over de waardering voor zowel de inhoudelijke resultaten als het gevoerde proces van RRAAM, is in lijn met een recente studie naar de lessen die uit RRAAM getrokken kunnen worden ('Leren van RRAAM'[4]). Hierin worden als succesfactoren in de samenwerking genoemd:

- de rijksinzet heeft **coördinerend** gewerkt tussen de partijen
- het gezamenlijke vertrekpunt en perspectief hebben gedurende het proces als **cement** gediend
- de continuïteit in de bemensing zorgde voor **vertrouwen**
- de professionele structuur en opzet zorgde voor **overzicht**
- de politieke druk zorgde voor **urgentie** en **voortgang** en
- het tussentijds aanpassen en oprekken van de formele kaders zorgde voor **flexibiliteit**.

In de studie 'Leren van RRAAM' wordt verder geconstateerd dat in RRAAM ervaring is opgedaan met de (rijks)overheid in een nieuwe rol als netwerkende en participerende overheid. Hierbij heeft er een omslag in rollen plaatsgevonden die zowel voor de overheid als voor de andere partijen nieuw waren. In RRAAM is gebleken dat deze nieuwe rollen spanningen met zich meebrengen ten opzichte van de andere, meer klassieke rollen van de overheid als 'rechtmatige' en 'presterende' overheid:

'*Daarbij blijkt vaak dat de verschillende overheidsrollen niet zonder meer met elkaar te verenigen zijn. De interactie met de 'energieke samenleving' vraagt immers om veel flexibiliteit en speelruimte om processen mogelijk te maken waarvan de uitkomst ongewis is.*

[3]De Tweede Kamer kan besluiten dat een beleidsterrein of project zo belangrijk is dat ze een uitgebreide informatievoorziening vanuit het ministerie wil. Hiertoe kan zij dit beleidsterrein of project aanmerken als 'groot project'.

[4] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Leren van RRAAM, september 2015.

*Een netwerkende en participerende overheid moet daarmee uit de voeten kunnen. Maar de rechtvaardige en presterende overheid is gehouden de geschreven en ongeschreven regels en procedures te volgen en daarbij volledig 'in control' te zijn. Deze tegenstelling roept het beeld op van een overheid die 'tweebenig' dient te zijn om het spel goed te kunnen spelen[5]'.*

In de studie 'Leren van RRAAM' zijn lessen getrokken over de voorwaarden waaronder deze tweebenigheid goed tot zijn recht kan komen. Het voert te ver om al deze lessen hier te herhalen. In het kader van de evaluatie van de SVIR is de volgende les wellicht de belangrijkste: '*het maximaal benutten van de kracht van de energieke samenleving vergt* ***specifieke arrangementen*** *voor maatwerk binnen de formele kaders'.*

Op basis van de casestudie RRAAM worden de volgende conclusies getrokken:

- De gecombineerde inzet van Rijksstructuurvisie met bestuursconvenanten wordt gewaardeerd en aangemerkt als een krachtige combinatie van instrumenten.
- Partijen zien de adaptieve aanpak met een 'flexibel spoorboekje' als succesvol en wenselijk. Het nu nog niet maken van een definitieve keuze voor een verbinding tussen Almere en Amsterdam kan op draagvlak rekenen.
- De participatieve aanpak met goede en gestructureerde mogelijkheden voor inbreng vanuit maatschappelijke partijen wordt zeer gewaardeerd.
- De verbinding aangaan met de energieke samenleving vergt nieuwe rollen van de overheid, waarbij binnen de formele kaders ruimte gezocht dient te worden voor flexibiliteit en maatwerk.

### 3.5 Groot infrastructureel project ViA15

In het infrastructureel project ViA15 maken Rijk en regio zich samen sterk voor de doortrekking van de A15 tussen knooppunt Ressen en de A12. Hiermee wordt een nog ontbrekende schakel in het hoofdwegennet gerealiseerd. Op nationaal niveau draagt de doortrekking bij aan de doorstroming op een van de belangrijkste achterlandverbindingen van Nederland. Regionaal heeft de doortrekking een (beoogd) positief effect op de ruimtelijk economische ontwikkeling van de regio. De afspraken over de oplossing, aanpak en gezamenlijke financiering hebben Rijk en regio vastgelegd in bestuursovereenkomsten.

De sturingsfilosofie en instrumenten uit de SVIR hebben geen invloed gehad op de inhoud en aanpak van de doortrekking van de A15. Het project was al gestart voor het verschijnen van de SVIR in 2012 en de gemaakte afspraken waren reeds bezegeld in bestuursovereenkomsten. Zonder de SVIR was het project vermoedelijk op eenzelfde wijze voortgezet vanwege vastgelegde afspraken.

---

[5] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Leren van RRAAM, september 2015, p.13.

ViA15 staat als project niet genoemd in de SVIR. Wel sluit het project aan bij een aantal nationale belangen zoals het inzetten op achterlandverbindingen.

Dit laatste wordt door de voor deze case geïnterviewde partijen als 'prettig' ervaren, want het voorkomt dat eventuele discussies over nut, noodzaak en verantwoordelijkheid worden opgerakeld door Rijk of regio.

Conclusies op basis van de gesprekken:

- De afspraken rondom ViA 15 waren al (ruim) voor het uitbrengen van de SVIR vastgelegd. De SVIR heeft hier verder geen invloed meer op gehad.
- Het wordt vooral als 'prettig' ervaren dat de nationale belangen, de nut en noodzaak van ViA15 ondersteunen.

### 3.6 Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro): ladder voor duurzame verstedelijking

De 'ladder' is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen (artikel Bro Artikel 3.1.6 lid 2). Overheden dienen nieuwe stedelijke ontwikkeling standaard te motiveren met behulp van drie opeenvolgende stappen die een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing borgen. Het gaat dus om een kaderstellend instrument. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag (dat de regionale en lokale omstandigheden kent).

De ladder is samen met de SVIR geïntroduceerd. De SVIR heeft daarmee een grote impact op een verandering van het ruimtelijke verstedelijkingsbeleid. Dit is namelijk verschoven van directe sturing op de verstedelijking naar het nu sturen op voornamelijk de kwaliteit van de decentrale afwegingen.

De doelstelling van de ladder wordt over het algemeen door verschillende partijen onderschreven. Het juridische karakter wordt door sommigen echter als 'lastig' ervaren. Hierbij wordt met name de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een geplande ontwikkeling als storend ervaren (vanwege de vertragende werking). Eén van de respondenten gaf dan ook het volgende aan: *"De Ladder was bedoeld om het buitengebied te beschermen. Niet om leegstand op zich tegen te gaan. Het instrument wordt nu vaak ingezet om overaanbod te voorkomen."*

De ladder voor duurzame verstedelijking is in haar huidige vorm pas recent onderdeel van het provinciaal beleid. Momenteel is een deel van de provincies nog bezig de ladder te incorporeren in het eigen beleid. Hierbij speelde "gewenning" in de zin dat het een wetsartikel is (landelijk) en niet zozeer specifiek provinciaal beleid. Het is immers niet altijd noodzakelijk om naast een algemene maatregel van bestuur nog voor hetzelfde onderwerp iets te regelen in provinciaal beleid. Provincies zien de ladder veelal als onderdeel van hun verordening alwaar ook andere (eigen) eisen gesteld worden aan ruimtelijke ontwikkelingen. Dat geeft soms onduidelijkheid voor gemeenten. Er bestaat nog veel onduidelijkheid over definities die gehanteerd worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om begrippen als "bestaand bebouwd gebied", "actuele behoefte", "de regio" en "passend ontsloten". Inmiddels hebben deze begrippen als gevolg van jurisprudentie meer invulling gekregen.

Meer helderheid over definities zal naar verwachting ook meegenomen worden bij de aanstaande aanpassingen van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Op basis van de casestudie BRO: ladder voor duurzame verstedelijking kan het volgende worden geconcludeerd:

- De ladder voor duurzame verstedelijking wordt door de provincies, gemeenten en marktpartijen als een instrument met relatief grote invloed ervaren. Het heeft grote sturingskracht.
- De inhoudelijke doelstelling die ten grondslag ligt aan de ladder wordt onderschreven, maar het juridische karakter heeft soms, samen met onduidelijkheid over definities, ook tot kritiek geleid. Het gaat dan met name om de met het juridische karakter gepaard gaande vertragingen. Of dat na een periode van "gewenning" mogelijk een minder groot knelpunt vormt zal de toekomst moeten uitwijzen.

### 3.7 Barro

In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) heeft het Rijk vastgelegd hoe de nationale belangen (uit de SVIR) moeten 'doorwerken' in de ruimtelijke plannen van de decentrale overheden, zoals bestemmingsplannen. Het gaat hier o.a. om gebiedsreserveringen die betrekking hebben op verschillende thema's; van elektriciteitscentrales en militaire terreinen tot bescherming van de capaciteit van grote rivieren. Naast gebiedsreserveringen bevat het Barro ook ruimtelijke beschermingsregimes en juridische spelregels, bijvoorbeeld voor het kustfundament, grote rivieren, Waddenzee en IJsselmeer.

Het Barro is als algemene maatregel van bestuur een juridische uitwerking van de SVIR. Dit kaderstellend instrument is een gevolg van de nieuwe Wro. Dit instrument werd ook vóór de SVIR al ingezet. Belangrijkste verschil met de toepassing van dit instrument vóór de SVIR is dat er in de SVIR / het Barro geen gebieden meer zijn aangewezen ten behoeve van verstedelijking. Ook de zogenaamde 'rijksbufferzones' zijn niet meer opgenomen in het Barro.

Dit instrument wordt in zijn huidige kaderstellende vorm breed gedragen. Bij de totstandkoming van de inhoud zijn verschillende (overheids)partijen betrokken. Als gevolg van het juridisch karakter lijkt de doelstelling in de zin van het reserveren van gebieden succesvol.

Een aandachtspunt kan zijn dat de behoefte aan gebiedsreserveringen – al dan niet als gevolg van veranderende ontwikkelingen of nationale belangen – kan veranderen. Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening kent ook nu al een mogelijkheid om wijzigingen door te voeren.[6]

Conclusie:

- Het Barro wordt als een succesvol sturend instrument ervaren.

[6] Barro, ministeriële regeling voor tussentijdse wijzigingen van reserveringen.

- Een aandachtspunt is wel dat het kaderstellende karakter (reserverings- en beschermingsregiems) aangaande verschillende typen ruimteclaims soms tot conflicten kan leiden. Een goede sectorale afstemming (waar mogelijk) kan dit mogelijk tegengaan.

### 3.8 Beter Benutten

In het programma Beter Benutten werken Rijk, regio en bedrijfsleven samen aan de verbetering van de bereikbaarheid over weg, water en spoor in de drukste regio's. Aan het programma doen twaalf regio's mee. Per regio wordt een pakket aan maatregelen samengesteld en uitgevoerd, waarbij de focus ligt op gedragsverandering van de reiziger.

Het ministerie van IenM coördineert het gehele programma en is voor 50% co-financier van de maatregelen. Het ministerie verzorgt de toetsing (vooraf) van maatregelen en monitoring van het totale pakket en stuurt op tijdige realisatie van de programmadoelstelling. Daarnaast is IenM/RWS verantwoordelijk voor de uitvoering van maatregelen op het hoofdnet.

De regionale overheden stellen gezamenlijk een pakket op van mogelijke maatregelen en zijn verantwoordelijk voor de cofinanciering en uitvoering van deze maatregelen. Het bedrijfsleven wordt daar nadrukkelijk bij betrokken.

Voor de programmasturing zet het ministerie van IenM diverse instrumenten in:

- Bestuurlijke prestatieafspraken: de doelen en afspraken zijn per regio vastgelegd in een bereikbaarheidsverklaring. De bereikbaarheidsverklaringen zijn getekend door de minister, wethouder/gedeputeerde en een vertegenwoordiger namens het bedrijfsleven.
- Financiën: Het Rijk is voor 50% co-financier van de maatregelen. De beschikbaarheid van rijksfinanciering is voor de regio's een belangrijke aanjager van het programma.
- Kennis: Het ministerie faciliteert de regio's met diverse kennisprogramma's, die bijdragen aan het ontwikkelen van innovatieve gedragsmaatregelen. Daarnaast wordt er vanuit het programma fors ingezet op monitoring en evaluatie, met als doel gericht te leren van de opgedane ervaringen.

Beter Benutten is een prominent thema in de SVIR en wordt bij verschillende nationale prioriteiten genoemd. Dat zorgt voor een sterke legitimiteit en de nut en noodzaak van het programma is daardoor niet ter discussie gesteld. Beter Benutten is echter niet direct een gevolg van de SVIR, maar is in dezelfde periode (2011) voorbereid en op dezelfde leest geschoeid.

Het programma is een goed voorbeeld van netwerksturing door het Rijk, zoals met de SVIR is beoogd. Rijk, regionale overheden en het bedrijfsleven zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Dit is bekrachtigd in een gezamenlijke bestuursovereenkomst. De aanpak vertrekt vanuit een brede en gezamenlijke probleemanalyse, op basis waarvan gericht wordt gekeken welke oplossingen nodig zijn en vervolgens wie verantwoordelijk daarvoor is (Rijk, regio, bedrijfsleven of gezamenlijk). Wel blijkt het in de praktijk soms lastig het bedrijfsleven goed te betrekken.

Het bedrijfsleven is en voelt zich minder verantwoordelijk als het gaat om het sec oplossen van bereikbaarheidsvragen. In Beter Benutten wordt daarom gericht gezocht naar oplossingen die bijdragen aan een goede bereikbaarheid en tegelijkertijd aansluiten bij de belangen van het bedrijfsleven (bijvoorbeeld kostenreducties door minder parkeerplekken of gezondheid van werknemers door het stimuleren van fietsgebruik).

Het programma legt de verantwoordelijkheid daar waar die hoort. De regionale overheden zijn verantwoordelijk voor het indienen en uitvoeren van hun eigen maatregelen. Anderzijds blijft het Rijk sturend als het gaat om de selectie van maatregelen (aan de voorkant), de voortgang en planning (via monitoring en evaluatie) en is tevens voor 50% financier. Deze sturende rol wordt door sommige regio's als lastig ervaren en niet passend bij de eigen verantwoordelijkheid (je gaat erover of niet) en cofinanciering.

De instrumenten (bestuurlijke prestatieafspraken, financiering en kennis) hebben een prominente plek in de uitvoering van het programma. De instrumenten zijn nodig om de samenwerking vorm te geven en concrete afspraken te maken.

Tegelijkertijd worden ze door de regio's ook ervaren als 'opgelegd' door het Rijk. Zo wordt aangegeven dat de bereikbaarheidsverklaringen (inhoudelijk) sterk geïnitieerd zijn vanuit het ministerie en er weinig ruimte was voor regionale inbreng. De kennisontwikkeling wordt ook van 'bovenaf' geïnitieerd en sluit soms onvoldoende aan bij de regionale behoefte.

De volgende conclusies kunnen getrokken worden:

- Beter Benutten is een goed voorbeeld van hoe netwerksturing in de praktijk werkt. De programmaopzet zorgt voor een brede samenwerking tussen Rijk, regionale overheden en het bedrijfsleven.
- De instrumenten helpen het Rijk om de regio's te faciliteren en zijn passend bij de beoogde samenwerking. Tegelijkertijd wordt ook geconstateerd dat de instrumenten te veel van bovenaf worden ontwikkeld en opgelegd en daardoor niet altijd aansluiten bij de regionale behoefte.

### 3.9 Beschikbaarheid kennis Rijk en kennisinstituten voor decentrale overheden

Kennis is één van de vier hoofdinstrumenten uit de SVIR. In dit onderzoek is specifiek gekeken naar de beschikbaarheid van kennis van Rijk en kennisinstituten voor decentrale overheden. Het omgevingsbeleid is met de SVIR voor een groot deel gedereguleerd. De Rijksoverheid houdt hierbij een systeemverantwoordelijkheid. Onderdeel daarvan is dat de lagere overheden toegang krijgen tot strategische kennis. Het doel is dat decentrale overheden hierdoor over voldoende kennis beschikken.

Een voorbeeld dat uit de evaluatie naar voren komt, is dat in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking actuele behoeftecijfers en gegevens over plancapaciteiten beschikbaar moeten zijn voor een ieder die de ladder wil toepassen.

De SVIR stelt dat ‘decentrale overheden worden betrokken bij de kennisontwikkeling en kennisdeling op het gebied van ruimtelijk en mobiliteitsbeleid, met het oog op het voorkomen van fragmentatie en duplicatie’ (SVIR, p. 90). We zien dat de behoefte aan kennis bij decentrale overheden groter is geworden.

Het inzetten van kennis van Rijk en kennisinstituten ten behoeve van decentrale overheden lijkt over het algemeen geslaagd als het gaat om gezamenlijke (lokale, regionale-) thematische studies. Samenwerken bij opdrachtformulering en uitvoering van het onderzoek lijkt zeker zijn meerwaarde te hebben voor de decentrale overheid. Geconstateerd is dat het PBL, maar ook bijvoorbeeld het Kadaster zich nu meer richten op de decentrale overheden. Wel dient opgemerkt te worden dat decentrale overheden ook zelf onderzoek (laten) uitvoeren. Bij de ene provincie is daar meer ruimte (budget) voor dan bij de andere. Anders is het met betrekking tot de beschikbaarheid van gegevens voor provincie en gemeenten. We doelen dan op monitoring in de zin van bijvoorbeeld fysieke ontwikkelingen (data en statistiek). Hier bestaat zorg over wegvallen van statistieken en het ontstaan van kennisleemtes door onder meer versnippering van bronnen/data. Hiermee wordt bedoelt dat er bijvoorbeeld verschillende definities gehanteerd worden als het gaat om de brondata. Deels wordt dit veroorzaakt door minder inzet vanuit het Rijk op monitoring van fysieke ontwikkelingen (mede door het wegvallen van menskracht).

***Kader: Onderscheid tussen monitoring en versnippering bronnen (data/statistieken)***

Een belangrijk onderscheid dient hier gemaakt te worden tussen monitoring op zichzelf en de gebruikte bronnen (ruwe data) die daarvoor gebruikt worden. Als het gaat om monitoring zien we dat het rijk (in samenwerking met decentrale overheden) wel degelijk onderzoek laat uitvoeren waarin wordt bezien of geformuleerde doelen gehaald worden. Dit kan gaan om bijvoorbeeld het beter benutten van infrastructuur, de doorwerking van nieuwe regelgeving of de nieuw bouwproductie. Bij deze studies is men door het wegvallen van landelijke beschikbare bestanden steeds meer afhankelijk van de data die lagere overheden hiervoor gebruiken. Hierdoor ontstaat dus versnippering van informatie welke niet altijd goed vergelijkbaar is. Een voorbeeld is het wegvallen van eenduidige lands dekkende statistieken die iets zeggen over treinreizigers (OV), het type woningen dat gebouwd wordt, maar ook bijvoorbeeld in hoeverre het natuurbeleid zich ontwikkeld. De kennis is soms wel aanwezig maar veelal op lokaal niveau gegenereerd waardoor er verschillende definities gehanteerd kunnen worden en zo de vergelijkbaarheid te wensen overlaat.

Als het gaat om monitoring van doorwerking van Rijksbeleid en procesafspraken zien we dat er signalen zijn dat er kennisleemtes ontstaan. Hierbij speelt vooral dat men minder zicht heeft of en hoe decentrale overheden de taken uitvoeren en wat dit betekent voor de rijksdoelstellingen en bijvoorbeeld internationale afspraken.

Conclusie:

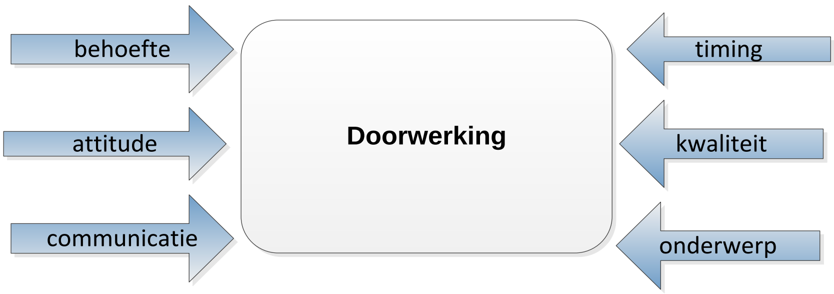
- De beschikbaarheid van kennis van Rijk en kennisinstituten voor decentrale overheden is succesvol als het gaat om thematische gezamenlijke studies. Als het gaat om data en statistieken zien we dat er een verschraling en versnippering is opgetreden juist nu de behoefte groot is, omdat decentrale overheden meer strategische beleidskeuzes moeten maken.

- Het Rijk zal goed moeten bezien of de kennis- en informatiebehoefte die volgt uit de rijkssysteemtaken voldoende is gewaarborgd. Vooralsnog lijkt dit met betrekking tot doorwerking van Rijksbeleid niet het geval te zijn. Hierbij speelt bijvoorbeeld dat bij monitoring niet altijd van vergelijkbare lokale bronnen gebruikt kan worden.

# 4. Ervaringen SVIR in de praktijk

Dit hoofdstuk beschrijft de ervaringen van betrokkenen met betrekking tot de sturingsfilosofie en instrumenten van de SVIR en doorwerking daarvan.

De Rijksoverheid is voor het bewaken / realiseren van de nationale belangen deels afhankelijk van andere partijen. Het is voor een belangrijk deel aan de andere overheden en de energieke samenleving om de uitvoering van de SVIR actief ter hand te nemen. In bestuurskundige termen wordt in dit verband gesproken van *doorwerking* van beleid. De volgende zes factoren zijn bepalend voor de mate van doorwerking:




Aan de hand van bovenstaande factoren beschrijven we de ervaringen die zijn opgehaald in de groepsgesprekken en interviews met vertegenwoordigers van het Rijk, de provincies, gemeenten en maatschappelijke partijen. In bijlage 3 is een overzicht gegeven van de respondenten.

## 4.1 Communicatie

De wijze van communicatie moet de doelgroep uitnodigen actie te ondernemen. Als de boodschap niet bekend is of niet goed overkomt, neemt de kans op een goede doorwerking af.

De bekendheid met de SVIR bij de provincies is redelijk groot. De provincies hebben over het algemeen een goed beeld van de doelen en het sturingsmodel van de SVIR. Dat wil echter niet zeggen dat de SVIR veel gebruikt wordt door provincies. De meeste respondenten geven aan dat ze de SVIR 'weleens bekeken' hebben, maar toch vooral hun eigen provinciale kaders gebruiken in de praktijk. De bekendheid met de SVIR bij de respondenten van de gemeenten en maatschappelijke organisaties is over het algemeen minder groot. Deze respondenten kennen wel het rijksbeleid op het onderwerp waarop zij actief zijn, maar koppelen dit niet altijd aan de SVIR.

De instrumenten uit de SVIR worden in de praktijk door de respondenten herkend, maar worden niet direct gekoppeld aan de SVIR. Zo zijn Rijksinvesteringen, bestuurlijke prestatieafspraken en kennis niet nieuw als instrument. De beleving bij de respondenten is niet dat hier als gevolg van de SVIR anders of zwaarder op ingezet is.

Meerdere respondenten (zowel provincies als maatschappelijke organisaties) geven aan dat zij zich nog goed het 'tumult' rondom de SVIR herinneren toen deze opgesteld en gepubliceerd werd. Daarmee wordt vooral gedoeld op de discussies rondom het afstoten van taken.

De SVIR werd vooral gezien als een 'bestuursakkoord' over (decentralisatie en afstoten van) taken en verantwoordelijkheden en niet als een beleidsplan met doelen en instrumenten. Respondenten waren zich dan ook niet altijd bewust van het feit dat de SVIR vooral vigerend beleid was en uitwerking van de reeds ingezette decentralisatie en afstoting van rijkstaken.

Daarnaast wordt door medewerkers van het Rijk opgemerkt dat de SVIR onder hoge tijdsdruk en in relatief kleine kring tot stand is gekomen. Hierdoor voelden niet alle partijen zich voldoende betrokken en gehoord bij de totstandkoming. Inhoudelijk kwam de SVIR bij een aantal partijen daardoor 'koud op het bord'. Personen die wel nauw bij de voorbereiding betrokken waren, geven aan dat er voor hen voldoende gelegenheden waren gecreëerd voor inhoudelijke inbreng.

### 4.2 Attitude

Opvattingen die bij de doelgroep leven over de SVIR (wat is de SVIR en waartoe dient die) kunnen een sterke invloed hebben op de doorwerking. Een positieve opvatting stimuleert de doorwerking van beleid.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat voor de respondenten het belangrijkste doel van de SVIR is geweest om duidelijkheid te scheppen over de rol van het Rijk op het terrein van infrastructuur en ruimte. De nota werd geschreven kort na de fusie van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM tot een nieuw ministerie, het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarmee was de visie ook een vorm van positiebepaling van het nieuwe ministerie: hier gaan we over (en hier dus niet). Dat resulteerde in een consequent doorgevoerde, en soms als drastisch ervaren, 'opschoonactie'. De visie volgde de politieke wens om zo min mogelijk bemoeienis te hebben met ruimtelijke taken en deze taken zo veel mogelijk bij decentrale overheden neer te leggen. Dit noopte andere partijen (met name provincies en waterschappen) om hun verantwoordelijkheden en taken te herdefiniëren. Overigens is in de visie wel duidelijk zichtbaar dat gemaakte afspraken en 'doorwerkingen' gerespecteerd dienden te worden. Deze zijn dan ook op een zorgvuldige manier verwoord en (soms in de vorm van bijlagen) opgenomen.

Verder is een breed gedeeld gevoel dat bij alle partijen speelt, zowel bij het Rijk zelf, als bij provincies, gemeenten en maatschappelijke partijen dat het principe 'je gaat erover of niet', niet werkt in de praktijk. De opgaven van deze tijd zijn juist erg complex en onderling verweven, waardoor een integrale aanpak en samenwerking tussen overheidslagen onderling en met 'de energieke samenleving' noodzakelijk is. De scherpe scheidslijn die de SVIR getrokken heeft tussen taken en verantwoordelijkheden van partijen staat een dergelijke integrale aanpak, waarbij ieder zijn steentje bijdraagt, in de weg. In deze context past beter een andere slogan, namelijk 'Je gaat ervoor of niet'.

Medewerkers van het Rijk geven daarover aan dat hoewel de SVIR er goed in is geslaagd om alle sectorale plannen op een rij te zetten, er geen integratieslag heeft plaats gevonden. De SVIR is soms wat abstract. De SVIR werkte wel goed als anker of startpunt op basis waarvan je het gesprek met decentrale overheden kon voeren. Daarbij was het juist een voordeel dat de SVIR nog beleidsruimte bood.

Partijen hebben ook aangegeven dat het Rijk sommige thema's toch weer oppakt, terwijl ze er volgens de SVIR niet over gaat, bijvoorbeeld het MIRT-Onderzoek naar stedelijke bereikbaarheid. Een ander geluid dat hierop aansluit is dat er veel nieuwe initiatieven oppoppen, zoals De Agenda Stad, de Ruimtelijk Economische Ontwikkelstrategie (Reos), het Jaar van de Ruimte, smart cities et cetera. Men vindt het soms moeilijk te volgen wat de initiatieven inhouden en of men er wel of niet actief in moet acteren. De hoop is dat dit met de Omgevingsvisie gestroomlijnd wordt.

Ook het motto 'vertrouwen is de basis' is wellicht te ver doorgeschoten. Bij de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk hoort een goede monitoringsstructuur zodat resultaten van (gedecentraliseerd of losgelaten) beleid gevolgd kunnen worden. Het PBL geeft in haar ex ante evaluatie van de SVIR reeds aan dat vertrouwen prima is, maar dat het Rijk wel steekproefsgewijs moet controleren of het landelijke beleid doorwerkt in bijvoorbeeld de bestemmingsplannen. De ervaring leert dat dit niet automatisch het geval is. De rijksoverheid moet die informatie vergaren. Anderzijds zijn er ook programma's waar juist veel aandacht is voor monitoring en evaluatie, zoals het programma Beter Benutten. De achterliggende gedachte van 'meten is weten' en leren van ervaringen wordt door betrokkenen over het algemeen breed ondersteund. Tegelijkertijd geven respondenten uit de regio aan dat het detailniveau van de gevraagde gegevens en daarmee gepaarde monitoringslast fors is en juist het principe van 'vertrouwen is de basis' ondermijnd.

Op basis van de SVIR hebben nadere uitwerkingen van beleid plaatsgevonden. In die uitwerkingen is de algemene visie voor een aantal onderwerpen en gebieden concreter uitgewerkt en toepasbaar gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn de structuurvisies Ondergrond (STRONG), Windenergie op Land (WOL) en Rijkstructuurvisie Amsterdam Almere Markermeer (RRAAM). Volgens de respondenten kennen deze uitwerkingen een hele eigen dynamiek en staan daarmee min of meer los van de SVIR. Zo zijn er verschillende sturingsprincipes gebruikt. Bij STRONG wordt een netwerkaanpak gehanteerd, waarbij vele partijen betrokken zijn. De structuurvisie WOL heeft het Rijk zelfstandig zonder al teveel inbreng van partijen opgesteld en kende dus een klassieke aansturing.

Verder is aangegeven door maatschappelijke partijen dat tussen de SVIR en de nadere uitwerkingen een 'haasje over' principe is ontstaan, waardoor inspraak lastig is geweest. Bij inspraakreacties op de SVIR was het antwoord van het ministerie dat er in de uitwerkingen nader gekeken zou worden naar bepaalde issues, terwijl bij de nadere uitwerkingen werd gezegd 'zo staat het in de SVIR'.

In het verlengde hiervan is opgemerkt dat het zelfbindende karakter van de SVIR invloed heeft op de invloed die je er als buitenstaander op kan uitoefenen. Beroep en bezwaar is niet mogelijk. Inspraakreacties kan het Rijk naast zich neer leggen.

### 4.3 Behoefte

De behoefte van de doelgroep is van invloed op de doorwerking. In het algemeen geldt dat de doorwerking toeneemt als het beleid aansluit bij de behoefte van de doelgroep en meerwaarde heeft voor de doelgroepen?

De SVIR wordt door respondenten vooral gezien als een strategisch beleidsdocument van het Rijk, met een algemene visie op de toekomstige ontwikkeling van Nederland en de rijksverantwoordelijkheid daarbij. Een richtinggevend en verbindend ontwikkelingsperspectief wordt, ook door medewerkers van het Rijk zelf, gemist en er worden geen expliciete beleidskeuzes gemaakt en concrete prioriteiten gesteld. Dit maakt dat de SVIR inhoudelijk weinig sturend is in het beleid van de regionale overheden. Er worden, anders dan in de voorgaande nota's, geen verplichtingen opgelegd. Medewerkers van het Rijk geven aan dat de SVIR ook als leidraad voor het eigen beleid hierdoor niet goed werkt.

De SVIR wordt door sommige respondenten (zowel Rijk als regio) geduid als een beleidsarm stuk. Zo is het ruimtelijk beleid door het Rijk losgelaten, zonder een inhoudelijke richting mee te geven van waar men Nederland (inter)nationaal naar toe wil. Ook is er geen duidelijke visie op hoe de mobiliteitsontwikkeling kan worden beheerst. Er wordt met Beter Benutten vooral ingezet op minder investeringen in infrastructuur. Op echte grote vraagstukken, zoals de vervangingsopgave, is geen visie en strategie ontwikkeld. Hoewel er in de SVIR bewust voor is gekozen alleen de uitbreidingsopgave op te nemen en niet de vervangingsopgave, wordt dit door enkele respondenten uit de regio wel opgemerkt als een gemis.

Voor wat betreft de doorwerking van het rijksbeleid gaat de SVIR uit van het vertrouwensprincipe. De veronderstelling is dat provincies en gemeenten bij de formulering en uitvoering van het eigen beleid rekening houden met het in de SVIR vastgelegde rijksbeleid. Actieve monitoring hiervan vindt niet plaats. Respondenten van het Rijk geven aan dat doordat het Rijk bepaalde taken niet meer vervult, deze ook van de radar zijn verdwenen. De bekendheid met de uitvoering is niet altijd groot, daarvoor zou het Rijk zelf in bestemmingsplannen van gemeentes moeten duiken. Omgekeerd werkt het ook zo dat het Rijk ook niet meer over de uitvoering wordt bevraagd door de Tweede Kamer. In die zin heeft de SVIR het beoogde doel goed bereikt.

Uit de gesprekken met de provincies komt naar voren dat het provinciaal beleid weliswaar stoelt op hetzelfde gedachtengoed als de SVIR, maar dat bij het opstellen van het beleid de SVIR niet expliciet als uitgangspunt is gebruikt. Andersom heeft het Rijk niet systematisch geanalyseerd of de provinciale beleidsnota's en dergelijke één-op-één aansluiten op de SVIR. Doordat zowel de SVIR als de provinciale nota's rond dezelfde tijd zijn opgesteld, ademen ze dezelfde tijdgeest uit. Van een actieve regie vanuit het Rijk of de provincies was echter geen sprake.

Vanuit hun rol als interbestuurlijk toezichthouder op gemeenten zien de provincies er onder meer op toe dat het ruimtelijke beleid van gemeenten correspondeert met het provinciale beleid. De SVIR speelt hierin zoals hierboven beschreven feitelijk geen rol.

Provincies buiten de Randstad (Zeeland, Noord-Nederland, Limburg) hebben aangegeven dat de SVIR sterk de nadruk op de Randstad legt. Dit wordt als een gemis ervaren, met name daar waar het gaat om grensoverschrijdende vraagstukken. Hierbij is de betrokkenheid van het Rijk vereist, zodat op het hoogste niveau afspraken gemaakt kunnen worden met de buurlanden België en Duitsland. Alhoewel in de SVIR staat dat een rijksverantwoordelijkheid aan de orde kan zijn als het gaat om landgrensoverschrijdende onderwerpen, wordt hier in de praktijk volgens de genoemde provincies onvoldoende uitvoering aan gegeven.

### 4.4 Kwaliteit

Beleid dat inhoudelijk als kwalitatief goed wordt beoordeeld, stimuleert de doorwerking. Voor wat betreft de SVIR bezien we daartoe onder meer of de andere partijen in staat zijn de instrumenten toe te passen. Past het binnen hun kaders? Hebben ze voldoende middelen, enz.? Vormen de instrumenten een coherent en logisch geheel?

Veel instrumenten zijn niet nieuw en bestonden ook al voordat de SVIR er was. In zijn totaliteit beoordelen partijen het instrumentenpakket van de SVIR met de vier pijlers (kaders, bestuurlijke afspraken, financiële middelen en kennis) als een coherent en logisch geheel. Daarbij geven partijen aan dat van rijkswege de beschikbaarheid van financiële middelen steeds verder terugloopt en dat het leveren van kennis door het Rijk steeds belangrijker wordt.

In tijden van transitie en snel opeenvolgende ontwikkelingen wordt de behoefte aan kennis alleen maar groter. Volgens de regionale overheden heeft het Rijk ook een verantwoordelijkheid als het gaat om de ontwikkeling van nieuwe kennis zoals de zelfrijdende auto, ITS en milieuvraagstukken.

Over het algemeen is er tevredenheid over de kennisontwikkeling door het Rijk / kennisinstellingen en de thema’s die worden geagendeerd. Wel blijft het volgens enkele provincies lastig om de vertaalslag te maken naar regionaal beleid. Vice versa wordt de kennisbehoefte door de regio’s zelf onvoldoende kenbaar gemaakt aan het Rijk. Vanuit enkele provincies en gemeenten wordt ook aangegeven dat er weinig zicht is op welke kennis er waar beschikbaar is. Er wordt door het Rijk en kennisinstellingen veel kennis ontwikkeld, maar is niet altijd even goed ontsloten of vindbaar. Naast kennisontwikkeling wordt het vooral belangrijk gevonden dat kennis goed georganiseerd en gedeeld wordt. Soms is het snel in contact brengen van kennisbronnen belangrijker dan nieuwe uitgebreide studies.

Sommige instrumenten springen eruit. Zo is de Ladder voor duurzame verstedelijking nieuw. Dit instrument kan over het algemeen op veel sympathie rekenen als het gaat om de filosofie achter het instrument. Over de praktische invulling bestaat echter discussie en soms weerstand. Het gaat dan vooral om het verplichtende karakter, de juridische status en mede als gevolg daarvan vertragingen bij planontwikkeling. Partijen zijn van mening dat de mogelijkheid om ruimtelijke reserveringen vast te leggen middels het Barro behouden moet blijven. Dit is een van de weinige sterk ruimtelijk sturende instrumenten bij ontwikkelingen van nationaal belang.

Ook de Gebiedsagenda's MIRT zijn relatief nieuw en hebben de afgelopen jaren een verbreding gekend, waarbij de thema's ruimte, water en energie zijn toegevoegd aan de oorspronkelijke focus op mobiliteit. De regio's oordelen overwegend positief over de Gebiedsagenda's MIRT en de samenwerking rondom het MIRT. De MIRT-systematiek sluit goed aan bij de sturingsfilosofie van de SVIR. Met de MIRT-werkwijze onderzoek je allereerst gezamenlijk wat de opgaven zijn en vervolgens pas wie voor welk deel verantwoordelijk is (in plaats van direct naar het Rijk en Infrastructuurfonds te kijken). Wel wordt opgemerkt dat er de afgelopen jaren (te)veel MIRT-onderzoeken worden uitgevoerd. Dit komt volgens de respondenten mede doordat de SVIR onvoldoende richtinggevende uitspraken doet en MIRT-onderzoeken nodig zijn om de concrete opgaven te bepalen en het nationaal belang te duiden.

Tegelijkertijd wordt door enkele regionale partijen betwijfeld of de MIRT-onderzoeken daadwerkelijk gericht zijn op resultaat of dat het 'zoethoudertjes' zijn voor de regio. Door het ontbreken van financiële middelen wordt een MIRT-onderzoek soms teveel een proces- en overleginstrument. Door meerdere regionale overheden wordt opgemerkt dat de contacten tussen bestuurders rondom het MIRT de afgelopen jaren dunner zijn geworden. De minister spreekt eenmaal per jaar met een landsdeel (meerdere provincies) en sinds 2014 is dit overleg gecombineerd met een werkbezoek. Deze bestuurlijke samenwerking straalt iets uit van 'we hebben niet zoveel met elkaar', terwijl je juist toe wilt naar gezamenlijke verantwoordelijkheid.

De Unie van Waterschappen heeft aangegeven zeer tevreden te zijn met het Deltaprogramma. Dit programma kent de instrumenten Deltawet, Deltacommissaris en Deltafonds, hetgeen een zeer krachtige drie eenheid is. Het voordeel van het Deltafonds is dat er langjarige afspraken zijn gemaakt over de financiering van beleid en dit dus niet afhankelijk is van de verschillende afwegingen van opeenvolgende kabinetten. Dit geldt overigens ook voor het Infrafonds.

Eén van de provincies heeft aangegeven een subsidieregeling een verouderd instrument te vinden. Door de netwerkaanpak van integrale opgaven bestaat er meer en meer behoefte aan flexibele co-financieringsconstructies, waarbij partijen op basis van gezamenlijke afspraken investeringen doen. Daar horen strakke regels en voorschriften (zoals bij subsidieregelingen meestal het geval is) niet bij. Het programma Beter Benutten is een goed voorbeeld waarbij financiering is gebaseerd op gezamenlijke afspraken en gedeelde verantwoordelijkheden. Deze provincie heeft ook aangegeven dat het Rijk veel vaker gebruik zou kunnen maken van fiscale regelingen. Deze hebben een sterk sturende werking, bijvoorbeeld bij het bevorderen van innovaties. Ook werd het voorbeeld genoemd dat het nu veel goedkoper is om een nieuw kantoor te bouwen, dan om een oud kantoor te transformeren vanwege fiscale regels.

### 4.5 Beleidsonderwerp

Het beleidsonderwerp bepaalt voor een belangrijk deel de aandacht in de media en politiek. Aandacht is van belang om de boodschap te kunnen overbrengen.

Veel partijen (Rijk en regio) geven aan dat de SVIR beleidsarm is. De SVIR heeft wel de thema's in het fysieke domein gebundeld, maar er heeft geen integrale afweging plaatsgevonden tussen beleidsvelden die elkaar raken of op gespannen voet met elkaar staan. Het PBL constateert dit ook reeds in de ex ante evaluatie van de SVIR[7], waarin staat dat de ruimtelijke opgaven sectoraal worden benaderd waardoor de samenhang tussen claims niet uitvoerig aan de orde komt. Bovendien geven provincies aan dat het landelijk gebied in de SVIR eigenlijk niet aan de orde komt, terwijl dit toch 70% van het land vormt. De SVIR ademt vooral economie en bereikbaarheid. Daarbij wordt het ook echt als een IenM-document gezien dat vooral door het ministerie van IenM gebruikt wordt. Andere ministeries zoals EZ gebruiken vooral hun eigen documenten.

Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het systeem van ruimtelijke ordening ('systeemverantwoordelijkheid'). In de gesprekken bleek dat dit een lastig te hanteren begrip is dat zowel bij rijksvertegenwoordigers als bij vertegenwoordigers van decentrale overheden vragen oproept. Vanuit de systeemverantwoordelijkheid stuurt het Rijk soms nog op doelen, bijvoorbeeld doelen ten aanzien van een goed werkende woningmarkt, terwijl dit niet helemaal meer aansluit bij de sturingsfilosofie.

De provincies zijn over het algemeen positief over de decentralisaties van beleid die in de SVIR zijn vastgelegd zoals het natuurbeleid en landschapsbeleid. Zij voel(d)en zich uitgedaagd en hebben sterk ingezet om de decentralisaties tot een succes te maken. Maatschappelijke organisaties hebben echter aangegeven dat er ten tijde van de decentralisaties zaken tussen wal en schip zijn gevallen. Zo was er bij provincies onvoldoende oog voor ruimtelijke kwaliteit. Het Rijk gaf aan hier niet meer verantwoordelijk voor te zijn, maar de provincies pakten het (nog) niet op.

Voor het Rijk zelf heeft de SVIR goed gewerkt als het gaat om het decentraliseren van beleid. Aangegeven is dat dit binnen IenM ertoe heeft geleid dat veel scherper is waar IenM wel en waar IenM niet over gaat. Dat het decentraliseren goed is gelukt betekent niet dat het ook altijd goed werkt zo

Opvallend is het verschil in de mate van begeleiding van de decentralisaties. Rondom de overdracht van taken in het natuurbeleid is veelvuldig overleg gevoerd door het Rijk en de provincies en zijn onderlinge afspraken vastgelegd in het Bestuursakkoord Natuur. Rondom het landschapsbeleid is dit niet het geval. Dit is gewoonweg afgeschaft door het Rijk, zonder dat er afspraken met provincies zijn gemaakt over het overnemen van taken (deregulering).

Meerdere provincies hebben aangegeven dat zij de slag naar integraal werken (bijvoorbeeld door middel van regiotafels) gemaakt hebben, maar dat zij interdepartementale samenwerking missen. Dan kan het gebeuren dat er voor bijvoorbeeld één gebiedsuitwerking vijf verschillende rijksvertegenwoordigers nodig zijn om tot een standpunt te komen.

---

[7] Ex ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Planbureau voor de Leefomgeving, juni 2011.

### 4.6 Timing

De timing van beleid dient goed aan te sluiten bij de partijen. Naarmate de aansluiting beter is, stijgt de doorwerking. Processen in het ruimtelijke domein kenmerken zich door een 'lange adem', plotselinge versnellingen en dergelijke. Voor een snelle doorwerking is een goede timing dan van cruciaal belang. Wanneer het momentum wordt gemist, werkt beleid in de regel wel door, alleen pas op langere termijn.

De SVIR wordt vooral gezien als een visiedocument met strategische doelen voor de langere termijn. In de afgelopen periode van weinig actualiteiten was dit volgens respondenten op zich passend. Er waren minder urgente opgaven, die om agendering in de SVIR vroegen.

Het ruimtelijk domein staat echter niet stil. De verwachting voor de aankomende periode is dat ontwikkelingen zich in een rap(per) tempo zullen opvolgen. Een algemene visie op de toekomst van Nederland is dan niet meer voldoende en zal snel verouderen. En een terugtrekkende rijksoverheid in een snel veranderende wereld wordt ook als risico gezien voor de ruimtelijk economische ontwikkeling van Nederland.

Verschillende respondenten geven aan behoefte te hebben aan meer inhoudelijke analyse van ontwikkelingen en duidelijke agendering van opgaven. Wat vind je als Rijksoverheid echt belangrijk en waar ga je concreet in investeren? Die mate van concreetheid is nodig om adequaat te kunnen reageren op ontwikkelingen en schept bovendien ook duidelijkheid aan de regio. De SVIR biedt weinig concrete handvatten. Daardoor kost het veel tijd en geld om, o.a. middels MIRT-onderzoeken, tot concrete opgaven en projecten te komen.

In één van de workshops met Rijksvertegenwoordigers is opgemerkt dat een 'time leak' is opgetreden rondom de SVIR. Daarbij wordt bedoeld dat bij het maken van nieuwe afspraken over taken en verantwoordelijkheden tussen partijen het daarna nog een aantal jaren duurt, voordat de partijen gewend zijn aan de nieuwe rolverdeling. Hierbij werd het voorbeeld aangehaald dat er kamervragen worden gesteld over de OV-chipknip, terwijl dit (allang) geen rijksverantwoordelijkheid meer is. Alle partijen moeten wennen aan de nieuwe taakverdeling en onderlinge verhoudingen. Dit gaat niet van de een op de andere dag en vereist ook veranderingen in houding en gedrag.

### 4.7 Conclusie

De SVIR – en zeker de inhoud van de SVIR – is niet breed bekend bij gemeenten, maatschappelijke organisaties en provincies. Wel zijn de instrumenten, de wetgeving en het beleid herkenbaar.

De SVIR wordt door decentrale overheden vooral gezien als een strategisch beleidsdocument van het Rijk. Een richtinggevend en verbindend ontwikkelingsperspectief wordt gemist en er worden geen expliciete beleidskeuzes gemaakt en concrete prioriteiten gesteld. Dit maakt dat de SVIR inhoudelijk weinig sturend is in het beleid van de regionale overheden. In een tijd van bezuinigingen en relatieve beleidsstilte, is dit echter ook niet als een (groot) gemis ervaren. De SVIR maakt een duidelijke scheiding tussen waar het Rijk wel en niet over gaat.

Dat werkt in de praktijk echter niet altijd zo. De systeemverantwoordelijkheid blijft bij het Rijk en betrokkenheid van het Rijk blijft vaak gewenst.

Voor het Rijk heeft de SVIR goed gewerkt in het afkaderen van waar het Rijk wel en waar het Rijk niet over gaat in het Ruimtelijk domein. Dat de SVIR daarbij ruimte bood om specifieke afspraken te maken met regionale overheden is als prettig ervaren.

# 5. Bevindingen werking instrumentarium naar type

Dit hoofdstuk beschrijft de ervaringen die er zijn met de verschillende type instrumenten. Er is niet voor gekozen om ieder specifiek instrument te evalueren, maar er is getracht te bezien of er lessen kunnen worden getrokken per type instrument. Het gaat hier om, zoals eerder aan de orde is gekomen, de vier typen instrumenten: kaders, prestatieafspraken, financiële instrumenten en kennisdeling.

Aan de hand van casestudies en de gespreksrondes SVIR-breed is een beeld ontstaan van de werking van de vier typen instrumenten. Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen over doorwerking en aandachtspunten ten aanzien van succes en faalfactoren. Onderstaande figuur geeft een overzicht van het type instrumentarium dat per case is ingezet.

Zwaartepunt type instrumentarium per case

| | kaders | prestatie-afspraken | financieel | kennis | *Sturingsfilosofie* |
|---|---|---|---|---|---|
| Case 1. Gebiedsagenda MIRT / Vernieuwing MIRT | | | | | *Netwerksturing* |
| Case 2. Netwerksturing natuur ('energieke samenleving') | | | | | *Netwerksturing* |
| Case 3. Groot gebiedsontwikkelingsproject (RRAAM) | | | | | *Netwerksturing* |
| Case 4. Groot infrastructureel project (A15) | | | | | *Klassieke sturing* |
| Case 5. Barro | | | | | *Klassieke sturing* |
| Case 6. Bro (Ladder) | | | | | *Klassieke sturing* |
| Case 7. Beter Benutten | | | | | *Netwerksturing* |
| Case 8. Beschikbaarheid kennis Rijk > decentrale overheden | | | | | *Netwerksturing* |

## 5.1 Kaders

Met kaders wordt gedoeld op de verschillende wetgeving (inclusief implementatie Europese wetgeving), het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, Besluit RO, Rijksstructuurvisies, Rijkscoördinatieregeling, Rijksinpassingsprocedure, Spelregels MIRT, Beleidsnota's en beheerplannen. We hebben in deze evaluatie de focus gelegd op een deel van deze kaders te weten Rijkstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer, Barro en de ladder voor duurzame verstedelijking (Bro).

De gehanteerde kaders die aan de SVIR gelieerd zijn, onderscheiden zich door scope en omvang. Zo zijn er landsdekkende sectorale kaders en gebiedsgerichte (integrerende) kaders zoals de Rijksstructuurvisies. Beiden typen kaders worden hieronder besproken.

### 5.1.1 Landelijke kaders (regelgeving)

Regelgeving ten aanzien van gebiedsreserveringen van nationaal belang zoals vervat in het Barro[8] wordt door de onderzochte partijen over het algemeen als een zinvol en doeltreffend instrument ervaren. Het reserveren of beschermen van gebieden in het kader van bijvoorbeeld waterveiligheid, natuur of infrastructuur wordt als 'klassieke' sturing gezien en ook als een duidelijke rijkstaak. Het schept duidelijkheid bij ruimtelijke ontwikkelingen voor zowel decentrale overheden als andere partijen. Voorbeeld is de ecologische hoofdstructuur (nu het nationaal Natuurnetwerk). Hoewel de uitwerking hiervan nu een provinciale taak is, is er over het algemeen consensus om dit duidelijk vast te leggen in een (juridisch) kader. Daarnaast is er door het Rijk ook een aantal nationale belangen uitgewerkt in structuurvisies, zoals de structuurvisie buisleidingen en de structuurvisie ondergrond.

In de praktijk worden gebiedsreserveringen en beschermingsregiems soms als rigide ervaren. De wens bestaat dan om deze tussentijds aan te kunnen passen. Bijvoorbeeld om nieuwe reserveringen hierin op te nemen of te wijzigen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen. Mogelijk dient dit meer onder de aandacht te komen. Daarnaast wordt er door de respondenten ook aangegeven dat de sectorale belangen op lokaal niveau enigszins kunnen conflicteren met de reserverings- en beschermingsregiems . Zo dienen bijvoorbeeld (provinciaal-) natuurbeleid en waterbeleid goed op elkaar afgestemd te zijn.

Een ander type (juridisch) kader is het Besluit ruimtelijke ordening. Met dit type kader wordt indirect grip gehouden op de kwaliteit van de afweging met betrekking tot verstedelijkingsbeslissingen op lokaal niveau. De doorwerking vindt vooral plaats via bestemmingsplannen en (gemeentelijke)structuurvisies. Het gaat onder meer om de watertoets, wet geluidshinder en de ladder voor duurzame verstedelijking. De met de SVIR geïntroduceerde ladder voor duurzame verstedelijking is bij alle partijen (inmiddels) bekend.

Een belangrijk aandachtspunt, dat in de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken naar voren kwam, is dat een nieuw of aangepast (juridisch) kader goed bekend dient te zijn bij decentrale overheden. Het juridische karakter van de ladder, en de daarmee samenhangende procedures, bleek na de introductie bijvoorbeeld soms tot vertraging van ontwikkelingen te leiden. Sommige gemeenten en regio's zijn verder met de implementatie van 'de ladder' dan andere.

### 5.1.2 Gebiedsgerichte kaders

In het kader van de SVIR zijn naast 'landsdekkende' algemene kaders ook meer gebiedsgerichte (integrerende) kaders en regelingen opgenomen.

---

[8] Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Een belangrijk instrument voor het vastleggen van gebiedsgerichte kaders zijn de Rijksstructuurvisies. Deze zijn met name ingezet in het kader van het eerste nationale belang, de versterking van de (internationaal concurrerende) ruimtelijke structuur zoals de Rijksstructuurvisies Mainport Rotterdam, Schiphol, Zuid-as, RRAAM, Haaglanden en de westelijke oeververbinding.

Uit de evaluatie blijkt dat de ervaringen met Rijksstructuurvisies vanuit betrokken gemeenten en provincies over het algemeen positief zijn. De structuurvisie wordt als belangrijk bindend kader gezien voor gebiedsgericht werken. Hierbij spelen verschillende succesfactoren die van belang zijn voor de toekomst.

Het noemen van een bepaald project/programma in de structuurvisie kan een positieve invloed hebben op de samenwerking bij dat project/programma en de realisatie ervan. Een voorbeeld hiervan is de Rijksstructuurvisie RRAAM. De opname van het programma in de SVIR gecombineerd met het vastleggen van afspraken in de Rijksstructuurvisie en bestuursovereenkomsten biedt een helder kader voor de toekomstige samenwerking tussen Rijk en regio in dit gebied.

De gebiedsgerichte kaders hebben, evenals de nationale kaders, het risico dat deze te rigide kunnen zijn ten opzichte van ontwikkelingen in de toekomst. Bij verschillende Rijksstructuurvisie, zoals RRAAM en Toekomst Afsluitdijk is gekozen voor een adaptieve programmering, waarbij het starten van specifieke projecten afhankelijk is gemaakt van de actuele ontwikkelingen.

***Kader: Een integrale rijksvisie op ruimtelijke ontwikkelingen***

De SVIR geeft geen integrale ruimtelijke visie op ruimtelijke ontwikkeling die vergelijkbaar is met bijvoorbeeld de Vinex. Door verschillende partijen, die we gesproken hebben, wordt deze verandering gesignaleerd en aangegeven dat een integrale ruimtelijke visie vanuit het Rijk gemist wordt. In deze evaluatie is niet onderzocht op welke beleidsterreinen een ruimtelijke visie wordt gemist (valt buiten de onderzoekscope). In de gesprekken zijn wel diverse voorbeelden genoemd. Zo wordt aangegeven dat het Rijk bijvoorbeeld wordt gemist als het gaat om een (toekomst) visie op grensoverschrijdende thema's zoals verstedelijkingscorridors. Ook worden verstedelijking en infrastructuur en met name de verbinding daartussen genoemd als beleidsterreinen waar een ruimtelijke visie wordt gemist.

Aandachtpunten die uit analyse naar voren komen zijn:

- Het kaderstellende karakter van het Barro aangaande verschillende typen reserveringen en beschermingsregiems kan soms tot lokale conflicten leiden. Een goede sectorale afstemming (waar mogelijk) kan dit mogelijk tegengaan.
- Voor kaders geldt dat deze ook bekend dienen te zijn bij de verschillende actoren. Vooral bij wijzigingen of een nieuwe regeling (zoals de ladder voor duurzame verstedelijking) verdient dit extra aandacht. Zo is de rol van de provincie als gevolg van 'de ladder' enigszins veranderd. Dit dient duidelijk te zijn voor gemeenten.
- Evaluatie van de werking en de (ongewenste) gevolgen van kaderstellend beleid is van belang.

### 5.2 Bestuurlijke prestatieafspraken

Het instrument bestuurlijke afspraken is in de SVIR sterk ingezet op vele terreinen. Het gaat om MIRT-gebiedsagenda's en MIRT-overleggen, bestuurlijke afspraken met medeoverheden en marktpartijen (van gezamenlijke visievorming tot gezamenlijk beheer), Internationale verdragen, bestuursakkoorden en convenanten.

Uit de analyse blijkt dat het instrument bestuurlijke afspraken als een succesvol instrument wordt ervaren. Bestuursovereenkomsten zijn een adequaat middel om de gezamenlijke prestaties over de organisatiegrenzen en beleidsterreinen heen vast te leggen en concreet te maken wat van elkaar verwacht mag worden. Dat is bijvoorbeeld te zien in samenwerkingsprogramma's zoals Beter Benutten en RRAAM. Bij Beter Benutten zijn de bestuurlijke afspraken over doelen, prestaties en middelen vastgelegd in een bereikbaarheidsverklaring. Deze is leidend voor de wijze van samenwerking en ieders verantwoordelijkheid. Bijzonder aan deze overeenkomst is dat ook het bedrijfsleven zich (via een vertegenwoordiger) heeft gecommitteerd aan het programma. RRAAM is een goed voorbeeld van een sectoroverstijgende bestuursovereenkomst. Er zijn niet alleen verbindingen gelegd tussen verschillende partijen (Rijk en regio), maar ook over de sectorale beleidsterreinen heen. Juist deze verbindingen maken bestuursovereenkomsten tot een positief gewaardeerd instrument.

Aandachtpunten die uit analyse naar voren komen zijn:

- Bestuurlijke afspraken worden (nog steeds) veelal sectoraal ingezet. Er zou gezocht kunnen worden naar mogelijkheden om afspraken te maken op gebiedsniveau waar bijvoorbeeld wonen, werken en infrastructuur worden betrokken. Gebiedsagenda's en gebiedsontwikkelingen lenen zich daar goed voor.
- Prestatieafspraken worden vaak gemaakt tussen overheden onderling. De betrokkenheid van marktpartijen is in de praktijk nog gering, terwijl daar wel een belangrijk deel van de uitvoeringskracht ligt. Het programma Beter Benutten leert dat deelname van een marktpartij aan een bestuursovereenkomst een positief effect kan hebben op de aandacht en commitment van andere marktpartijen (voorbeeldfunctie).
- In bestuursovereenkomsten worden prestatieafspraken en financiële afspraken nog vaak in detail vastgelegd. Dit maakt het instrument enigszins inflexibel, wanneer veranderende omstandigheden om aangepaste prestaties en inzet vragen.
- Bestuurlijke afspraken hebben ook een beperking als het gaat om de juridische reikwijdte bij ruimtelijke ontwikkelingen. Bestuurlijke afspraken kunnen in het systeem van de Wro vaak niet meer inhouden dan een inspanningsverplichting. Voor het waarborgen specifieke (rijks)belangen lijken kaders dus altijd noodzakelijk.

### 5.3 Financieel

Over het algemeen nemen (rijks) investeringen en klassieke subsidieregelingen in omvang af.

Nieuwe instrumenten zijn onder meer (gebieds)fondsen, stimuleringsregelingen en bijdragen in businesscases. Uiteraard is niet alles veranderd. Er bestaan nog steeds een Infrastructuurfonds, Deltafonds, Rijksbijdrage aan regionale initiatieven en Fiscale regelingen.

Uit de gesprekken blijkt dat er waardering is voor de klassieke financiële sturing vanuit het Infrafonds en Deltafonds. Door het langjarige karakter van deze fondsen wordt zekerheid geboden en zijn rijksbijdragen minder afhankelijk van politieke afwegingen.
Wel ligt de besteding van de middelen tot en met 2028 grotendeels vast en is er dus weinig ruimte voor financiële bijdragen aan nieuwe opgaven.

De MIRT-spelregels beschrijven het proces dat doorlopen moet worden om in aanmerking te komen voor rijksinvestering. Hiervoor moet er allereerst sprake zijn van een duidelijk rijksbelang. Daar waar het rijksbelang onvoldoende helder is, kan het Rijk besluiten een MIRT-onderzoek te starten. Met deze onderzoeken wordt voor een bepaald gebied een nadere analyse gemaakt van de opgaven, mogelijke oplossingsrichtingen en verantwoordelijkheden (Rijk, regio, markt). Pas wanneer er sprake is van een duidelijke rijksverantwoordelijkheid en er zicht is op financiering, wordt vervolgstudie uitgevoerd in de vorm van een MIRT-verkenning. In de MIRT-verkenning worden mogelijke oplossingsrichtingen, kosten en financiering nader uitgewerkt. Op basis van een MIRT-verkenning besluit het Rijk wel of niet te investeren in een specifieke opgave en oplossing. Op zich worden het MIRT-proces en de expliciete beslismomenten door de regionale overheden helder en transparant gevonden. Tegelijkertijd is de ervaring ook dat het zicht op mogelijke (rijks)financiering leidt tot strategisch gedrag en gezamenlijk en objectief onderzoek in de weg staat. MIRT-onderzoeken worden soms nog teveel gebruikt als middel voor het verkrijgen van een rijksinvestering.

De omvang van rijksinvesteringen uit het Infrastructuurfonds neemt echter af. Gelet op de economische crisis en daarmee gepaarde bezuinigingen wordt deze afname door de decentrale overheden ook begrepen. Door sommige respondenten wordt opgemerkt dat het Rijk als gevolg van teruglopende budgetten ook meer afstand neemt van opgaven. Het ontbreken van nog niet verplichte financiële middelen leidt dan tot een volledige afwezigheid van het Rijk, terwijl een (andere) structurele actieve betrokkenheid van het Rijk bij gedecentraliseerde processen ook gewenst is.

Uit de gesprekken is gebleken dat gebiedsfondsen gewaardeerd worden. Door de bundeling van financiële middelen van meerdere partijen, gericht op het realiseren van gezamenlijke doelen in een specifiek gebied, kan effectiever en efficiënter gewerkt worden. Ook is de besteding van middelen vanuit een gebiedsfonds vaak flexibeler dan bijvoorbeeld vanuit een subsidieregeling. Een voorbeeld van een gebiedsgericht fonds is het Fonds Verstedelijking Almere, bedoeld voor de verstedelijking van Almere als onderdeel van RRAAM.

Dit betreft een gezamenlijk fonds van de gemeente Almere, de provincie Flevoland en het Rijk om de positie van de regio verder te versterken. Projecten die aansluiten bij de gezamenlijke ambities en thema's kunnen hier een beroep op doen, zoals economie, natuur, kleine infrastructuur en cultuur en sport. Met een dergelijk integraal en gebiedsgericht fonds, wordt de integraliteit van de ontwikkeling bevorderd.

Gesprekspartners merken tot slot op dat fiscale regelingen vaker ingezet kunnen worden, bijvoorbeeld om innovaties te stimuleren.

Hierbij wordt gerefereerd aan de fiscale regelingen voor energiezuinig rijden. Daarentegen is eveneens opgemerkt dat sommige fiscale regelingen maatschappelijk gewenste oplossingen tegenwerken. Hierbij is het voorbeeld gegeven dat het op dit moment goedkoper is om nieuwbouw te plegen voor de kantorenmarkt dan om oude kantoorgebouwen op te knappen.

### 5.4 Kennis

Kennis is een instrument dat in de SVIR vooral gerelateerd is aan de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk in relatie tot decentralisatie van het omgevingsbeleid.

Beschikbaarheid van kennis op decentraal niveau is van steeds groter belang omdat strategische beleidskeuzes juist vaker op dat niveau gemaakt worden. Dit is vooral het gevolg van de decentralisatie van het omgevingsbeleid. Decentrale overheden hebben behoefte aan kennis gelet op hun bredere takenpakket en grotere beleidsvrijheid.

Het inzetten van kennis vanuit rijksinstituten ten behoeve van decentrale overheden lijkt over het algemeen geslaagd als het gaat om gezamenlijke (lokale, regionale-) studies. Het is vooralsnog minder geslaagd als het gaat om de beschikbaarheid van gegevens die de decentrale overheid zelf kan gebruiken (data en statistieken op landelijk niveau). Dit is mede het gevolg van bezuinigingen (wegvallen landelijke statistieken). 

De beschikbaarheid van kennis van Rijk en kennisinstituten voor decentrale overheden is succesvol als het gaat om thematische gezamenlijke studies. Als het gaat om data en statistieken zien we dat er een verschraling en versnippering is opgetreden juist nu de behoefte groot is, omdat decentrale overheden meer strategische beleidskeuzes moeten maken.

Het Rijk zal goed moeten bezien of de kennis- en informatiebehoefte die volgt uit de rijks systeemtaken voldoende is gewaarborgd. Vooralsnog lijkt dit met betrekking tot doorwerking van Rijksbeleid niet het geval te zijn. Hierbij speelt bijvoorbeeld dat bij monitoring niet altijd van vergelijkbare lokale bronnen gebruikt kan worden.

Het Rijk zal goed moeten bezien of de kennis- en informatiebehoefte die volgt uit de rijksysteemtaken voldoende is gewaarborgd. Er zijn nu signalen dat er kennisleemtes ontstaan. Het PBL constateert in een studie uit 2013 dat gemeenten de rijkskennisinfrastructuur benutten om in hun informatiebehoefte te voorzien. Doordat het Rijk minder investeert in het genereren van kennis en zich bovendien sterker richt op kennisontwikkeling voor het rijksbeleid is er sprake van een

groeiende kloof. Hierbij speelt vooral dat men te weinig zicht meer heeft of en hoe decentrale overheden de taken uitvoeren en wat dit betekent voor de rijksdoelstellingen en internationale afspraken.[9] Hierbij speelt dat er weliswaar ook vanuit het rijk wel gemonitord wordt maar dat gegevens / data veelal lokaal verzameld dienen te worden met vaak verschillende definities. Een medewerker van een kennisinstelling verwoordde het als volgt: *''Indien we nu een opdracht krijgen om te bezien hoe bijvoorbeeld het natuurbeleid zich ontwikkelt, lopen we tegen problemen aan. Decentrale overheden hebben mogelijk wel gegevens maar die zijn versnipperd en ieder gebruikt haar eigen definities. Ook kennisdelen via de VNG en IPO valt ons tegen*".

De behoefte aan degelijke kennisprogramma's ondersteunend aan het beleid blijft voor de toekomst bestaan en zal in tijden van transitie en snel opeenvolgende ontwikkelingen alleen maar groter worden. Volgens de regionale overheden heeft het Rijk ook een verantwoordelijkheid als het gaat om de ontwikkeling van nieuwe kennis zoals de zelfrijdende auto, ITS en milieuvraagstukken.

Over het algemeen is er tevredenheid over de kennisontwikkeling door het Rijk / kennisinstellingen en de thema's die worden geagendeerd. Wel blijft het volgens enkele provincies lastig om de vertaalslag te maken naar regionaal beleid. Vice versa wordt de kennisbehoefte door de regio's zelf onvoldoende kenbaar gemaakt aan het Rijk. Ook speelt dat de ene provincie een grotere (faciliterende) rol op zich neemt dan de ander als het gaat om onderzoek, monitoring en het beschikbaar stellen van gegevens.

Vanuit enkele provincies en gemeenten wordt ook aangegeven dat er weinig zicht is op welke kennis er waar beschikbaar is. Er wordt door het Rijk en kennisinstellingen wel kennis ontwikkeld, maar er is een gevaar voor versnippering. Naast kennisontwikkeling wordt het vooral belangrijk gevonden dat kennis goed georganiseerd en gedeeld wordt. Soms is het 'beter in contact brengen van kennisbronnen' belangrijker dan nieuwe uitgebreide studies.

Aandachtpunten die uit analyse naar voren komen zijn:

- Ontsluiting van bestaande kennis (data en statistieken) dient verbeterd te worden.
- Het Rijk zal goed moeten bezien of de kennis- en informatiebehoefte die volgt uit de rijksysteemtaken beter gewaarborgd kunnen worden (monitoring decentrale uitvoering en de bijbehorende vergelijkbare data/statistieken).

### 5.5 Conclusie

Veel instrumenten zijn niet nieuw en bestonden ook al voordat de SVIR er was. In zijn totaliteit beoordelen partijen het instrumentenpakket van de SVIR met de vier pijlers (kaders, bestuurlijke afspraken, financiële middelen en kennis) als een coherent en logisch geheel.

---

[9] Kennis maken met decentrale overheden; een verkennende studie naar de strategische kennisbehoefte van provincies, gemeenten en waterschappen in samenhang met de decentralisatie van het omgevingsbeleid, *Planbureau voor de Leefomgeving, 2013.*

Daarbij komt nadrukkelijk de positieve waardering naar voren voor een gecombineerde inzet van instrumenten, zoals bijvoorbeeld een combinatie van een (gebiedsgerichte) Rijksstructuurvisie en bestuurlijke afspraken over organisatie en financiën. In deze context is ook het voorbeeld van het Deltaprogramma gegeven. Dit programma kent de instrumenten Deltawet, Deltacommissaris en Deltafonds, hetgeen als een zeer krachtige drie eenheid wordt ervaren van kader, financiën en samenwerking alsmede kennisontwikkeling tussen partijen.

# 6. Samenvatting en conclusies

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we eerst een samenvatting van het onderzoek. Daarna formuleren we de conclusies. Tenslotte volgen enkele overall-conclusies aan de hand van de onderzoeksvraag die de basis vormde voor dit onderzoek.

## 6.2 Samenvatting

Op 13 maart 2012 is de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) vastgesteld. In deze structuurvisie schetst het Rijk de ambities voor Nederland in 2040: een visie hoe Nederland er in 2040 voor moet staan. Deze ambities zijn uitgewerkt in rijksdoelen tot 2028, passend bij de opgaven waar het Rijk zelf verantwoordelijk voor is. De SVIR werd getypeerd met het motto 'het roer moet om'. Dat gold voor zowel de rolverdeling (meer decentraal), de benadering van opgaven (selectiever en integraler) en de wijze van sturing (vertrouwen als basis).

Inmiddels is de SVIR bijna vier jaar in werking. Met het oog op het opstellen van de Nationale Omgevingsvisie is er nu behoefte aan een evaluatie van de SVIR. Daarmee wordt tevens voldaan aan de toezegging aan de Tweede Kamer om de werking van de SVIR na verloop van tijd te evalueren. De onderhavige evaluatie heeft betrekking op (de werking van) het instrumentarium en de sturingsfilosofie. Deze evaluatie gaat niet in op de inhoudelijke effecten van de SVIR (daarvoor loopt een aparte monitor van het Planbureau voor de Leefomgeving).

De centrale vraag van deze evaluatie luidt:

*Wat kunnen we leren van de SVIR richting een nieuwe nationale omgevingsvisie?*

De evaluatie betreft *kwalitatief* onderzoek. De bevindingen zijn voornamelijk gebaseerd op interviews en bestaande documenten zoals evaluaties, kamerstukken, beleidstukken et cetera. In deze (*ex durante)* evaluatie staan de werking van het beleid en de instrumenten uit de SVIR centraal. De evaluatie concentreert zich op het 'stelsel van instrumenten' dat met de Structuurvisie in uitvoering is genomen. Daartoe wordt het stelsel van instrumenten beoordeeld in relatie tot de dertien geëxpliciteerde nationale belangen en de algemene beleidsdoelstellingen.

Bij een stelselevaluatie is het – in methodologische zin – gebruikelijk om overstijgend, vanaf het *balkon,* naar het onderwerp te kijken. De vraag is of het stelsel van instrumenten een samenhangend geheel vormt en het de betrokken uitvoeringspartijen voldoende kaders en prikkels biedt om richting te geven aan hun handelen. Tegelijkertijd is in dit onderzoek getoetst of de implementatie van de afspraken conform de intenties van de plannen plaatsvindt. Om de implementatie en feitelijke werking van een aantal instrumenten (of complexen daarvan) in detail te onderzoeken is gebruik gemaakt van casestudies (en zijn we dus *de dansvloer* op gegaan).

De SVIR kwam voort uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening die in 2008 is aangenomen. De SVIR geeft daarmee invulling aan de decentralisatie van ruimtelijke taken naar provincies en gemeenten en een daarbij passende rijksverantwoordelijkheid.

Met de SVIR werd tevens invulling gegeven aan de integratie van het beleid van de toenmalige ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Deze beide ministeries waren in 2011 samengevoegd in het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu. Met de samenvoeging van deze twee ministeries was er een extra behoefte aan samenhangend beleid voor de fysieke leefomgeving.

Daar kwam bij dat het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid, door een veranderde politieke en economische context (de economische crisis), toe was aan een actualisatie. De economische situatie is deels bepalend geweest voor de gemaakte beleidskeuzes in de SVIR.

In de SVIR staan een drietal doelstellingen centraal waar het Rijk haar inzet op richt:

- Het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland.
- Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat.
- Het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn.

Om deze doelstellingen te realiseren benoemde het Rijk in de SVIR dertien nationale belangen waar het Rijk zelf verantwoordelijk is en waar het resultaten wil boeken. Het Rijk ging zich vooral richtten op het invullen en bewaken van deze dertien belangen en op de systeemverantwoordelijkheid. Buiten deze systeemverantwoordelijkheid en belangen zag de rijksoverheid geen rol meer voor zichzelf weggelegd ('je gaat erover of niet'). Er wordt meer overgelaten aan provincies en gemeenten, om bestuurlijke drukte, ingewikkelde regelgeving of een te sectorale blik tegen te gaan. Met deze sturingsfilosofie trachtte het Rijk helderheid te creëren en decentrale overheden en marktpartijen ruim baan te geven.

In de SVIR worden vier 'typen' instrumenten onderscheiden die invulling moeten geven aan de nationale belangen en de nieuwe sturingsfilosofie: kaders, bestuurlijke afspraken, financiën en kennis.

*Kaders*: wetgeving (implementatie Europese wetgeving, aanwijzing reserveringsgebieden in het kader van de Barro, het Besluit RO), kaderstellende visies, regelingen en procedures (Rijksstructuurvisies, Rijkscoördinatieregeling, Rijksinpassingsprocedure), bestuurlijke spelregels (spelregels MIRT), beleidsnota's en beheerplannen.

*Bestuurlijke prestatie afspraken*: afspraken over programmering verstedelijking mainports, topsectorenbeleid, aanwijzen van locaties voor grootschalige windenergie, MIRT-gebiedsagenda's en afspraken in het kader van MIRT, afspraken in het kader van Beter Benutten, Bestuursakkoord Water, Internationale verdragen, Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuurbeleid, et cetera.

*Financieel*: Infrastructuurfonds, verlengde Infrastructuurfonds na 2020, Deltafonds, Rijksbijdrage aan regionale initiatieven, Stimuleringsregeling/subsidieregeling, Fiscale regeling, Beloning van (bovenwettelijke) maatschappelijke prestaties.

*Kennis*: kennisontwikkeling en -deling, monitoring, ontwikkelen nieuwe methodieken, inzet kennisinstituten voor decentrale overheden.

Het instrumentarium bestaat gedeeltelijk uit al langer bestaande instrumenten maar ook uit relatief nieuwe instrumenten (zoals de ladder voor duurzame verstedelijking, verschillende rijks-structuurvisies en het Deltafonds). De focus ligt meer dan in het verleden op bestuurlijke afspraken en het loslaten van integraal landsdekkend ruimtelijk kader. Voor bijna alle nationale belangen geldt dat een mix van instrumenten wordt ingezet. De achterliggende sturingsfilosofie wisselt echter wel per nationaal belang. De SVIR is alleen zelfbindend voor de Rijksoverheid. Voor de uitvoering vraagt de SVIR echter ook zaken van provincies. Voor provincies en andere actoren geldt echter dat verantwoordelijkheden in lijn met de SVIR voortkomen uit wettelijke taken of bestuurlijke afspraken.

De SVIR – en zeker de inhoud van de SVIR – is niet breed bekend bij gemeenten, maatschappelijke organisaties en provincies. Wel zijn de instrumenten en het beleid herkenbaar.

De SVIR wordt door decentrale overheden vooral gezien als een strategisch beleidsdocument van het Rijk. Een richtinggevend en verbindend ontwikkelingsperspectief wordt gemist en er worden, naar het oordeel van de partners, geen expliciete beleidskeuzes gemaakt en concrete prioriteiten gesteld. Dit maakt dat de SVIR in hun ogen inhoudelijk weinig sturend is in het beleid van de regionale overheden. In een tijd van bezuinigingen en relatieve beleidsstilte wordt dit door de partners echter ook niet als een (groot) gemis ervaren. De SVIR maakt, in de ogen van de partners, weliswaar een duidelijke scheiding tussen verantwoordelijkheden, maar in de praktijk werkt dat echter niet altijd zo. Naar hun oordeel blijft de betrokkenheid van het Rijk (vanuit de systeemverantwoordelijkheid) bij veel opgaven gewenst.

In zijn totaliteit beoordelen partijen het instrumentenpakket van de SVIR met de vier pijlers (kaders, bestuurlijke afspraken, financiële middelen en kennis) als een coherent en logisch geheel.

Vanuit de partners komt nadrukkelijk de positieve waardering naar voren voor een gecombineerde inzet van instrumenten, zoals bijvoorbeeld een combinatie van een (gebiedsgerichte) Rijksstructuurvisie en bestuurlijke afspraken over organisatie en financiën. In deze context is ook het voorbeeld van het Deltaprogramma gegeven. Dit programma kent de instrumenten Deltawet, Deltacommissaris en Deltafonds, hetgeen als een zeer krachtige drie eenheid wordt ervaren van kader, financiën en samenwerking alsmede kennisontwikkeling tussen partijen.

### 6.3 Conclusies

#### *1. De SVIR heeft de beoogde functie vervuld*

De SVIR werd getypeerd met het motto ‘het roer moet om’. Dat gold voor zowel de rolverdeling (meer decentraal), de benadering van opgaven (selectiever en integraler) en de wijze van sturing (vertrouwen als basis). Geconcludeerd kan worden dat de SVIR de beoogde functie heeft vervuld en dat daarmee het roer daadwerkelijk is omgegaan. Met de SVIR heeft het Rijk een duidelijke positie ingenomen ten aanzien van de taken die de rijksoverheid vervulde op het gebied van infrastructuur en ruimte. Uit de evaluatie blijkt een brede waardering voor de positiekeuze die het Rijk maakte en de helderheid die daarmee geboden werd. In de verhouding tussen Rijk, decentrale overheden en andere partijen (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties) heeft de SVIR veel dynamiek gebracht. De SVIR was een ander type visie dan de ‘voorgangers’ (waaronder de Nota Mobiliteit en de Mobiliteitsaanpak op het gebied van infrastructuur en bereikbaarheid en de Vierde en Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling). Ook in dat opzicht was er sprake van een trendbreuk. In feite was de SVIR een consolidatie van bestaand beleid (binnen de nieuwe taak- en rolopvatting). Door dertien nationale belangen te benoemen in de SVIR gaf het Rijk duidelijkheid over waar zij wel en niet (meer) inzet op pleegt. Er zijn in de SVIR geen nieuwe beleidsambities of visies geformuleerd. Aanvankelijk werd het feit dat het Rijk zich minder liet gelden op decentrale terreinen breed gewaardeerd. Gedurende de uitwerking en uitvoering bleek echter ook steeds meer dat deze positiebepaling zijn keerzijde had. Bij ontwikkelingen waarin een rol of bijdrage van het Rijk gewenst was, maar die niet direct een rijksbelang raakten, bleek het lastig het Rijk te bewegen tot een inbreng. Voorbeeld zijn gebiedsontwikkelingen buiten de aangemerkte locaties waarin wel een (indirect) rijksbelang aanwijsbaar was.

#### *2. De gehanteerde beleidstheorie is een samenhangend geheel en is consistent uitgevoerd*

Uit de reconstructie is gebleken dat de in de SVIR gehanteerde beleidstheorie (dat is het stelsel van doelen, rijksinzet en instrumentenmix) een samenhangend geheel is en gedurende de periode waarin de SVIR in werking is (sinds 2011 vijf jaar) consistent is uitgevoerd. Het is goed daarbij te bedenken dat de SVIR volgde op een reeks van decentralisaties, in april 2011 vastgelegd in een bestuursakkoord tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Inzet van deze bestuursovereenkomst is een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid. Het overdragen van substantiële taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid aan de medeoverheden draagt daaraan bij. De idee was dat met deze overdracht van taken overheden krachtiger kunnen functioneren en de rijksoverheid in omvang kan afnemen. De SVIR is in het licht van deze decentralisaties geschreven en geeft invulling aan een passende rijksverantwoordelijkheid. In de SVIR zet het Rijk in op heldere verantwoordelijkheden, eenvoudige regels en een selectieve rijksbetrokkenheid. Er wordt meer overgelaten aan provincies en gemeenten, om bestuurlijke drukte, ingewikkelde regelgeving of een te sectorale blik tegen te gaan.

In de SVIR, die volgde op deze decentralisatie, benoemde het Rijk dertien nationale belangen. Het Rijk ging zich vooral richten op het invullen en bewaken van deze dertien belangen en op de systeemverantwoordelijkheid. Buiten deze systeemverantwoordelijkheid en belangen zag de rijksoverheid geen rol meer voor zichzelf weggelegd. Taken die de Rijksoverheid voorheen nog wel oppakte, zoals het versterken van de ruimtelijke kwaliteit en groen in en om de stad, liet het Rijk nu los. Daarmee trad een sterke deregulering op, die volgde op de al eerder ingezette decentralisaties.

De sturingsfilosofie is in lijn met deze uitgangspunten uitgewerkt. Dat gebeurde zowel in de rolverdeling (meer decentraal), de benadering van opgaven (selectiever en integraler) en de wijze van sturing (vertrouwen als basis).

### *3. In de praktijk blijkt integratie van de dertien nationale belangen soms moeizaam*

Er is in de SVIR bewust voor gekozen om (op het niveau van de visie zelf) geen afweging of prioriteitstelling tussen de dertien nationale belangen aan te geven (het dertiende belang is gericht op de wijze van afweging wanneer belangen conflicteren. Maar dit belang is geformuleerd in de vorm van een procesvereiste en geeft niet a priori inzicht in de belangenafweging). De integratie tussen de dertien belangen (respectievelijk tussen de nationale belangen en de belangen van decentrale overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties) vindt plaats bij de gebiedsgerichte of sectorale uitwerking. De afweging komt daardoor terecht bij (sectorale) beleidsafdelingen, uitvoerende partijen (waaronder de uitvoeringsorganisaties van het Rijk zelf) en decentrale partijen. Over het algemeen werkt deze aanpak adequaat. Instrumenten die hiervoor ingezet worden zijn o.a. het bestuurlijk overleg MIRT en de gebiedsagenda's. De afweging tussen de dertien belangen bleek in de praktijk soms echter ook moeizaam te verlopen en leidde soms tot onduidelijkheden en conflicten. Dat is met name het geval in situaties waarin sprake is van tegengestelde belangen. Een voorbeeld is de afweging onder welke condities transformatie van kantoren, leegstaande scholen etc. mogelijk is in het beperkingengebied om Schiphol. De mogelijkheid om te transformeren is belangrijk voor de gemeenten in het beperkingengebied om verloedering en verdere afwaardering van vastgoed door leegstand te voorkomen. De zorg van Schiphol is dat de toevoeging van woningen door transformatie in het beperkingengebied op termijn zal leiden tot extra lasten en kosten (bijv. bij toename van het aantal vliegbewegingen of verlegging van aanvlieg-vertrekroutes e.d.). Bij het Rijk bestaat daarnaast de zorg dat het lokale bestuur de belangen van Schiphol onvoldoende zal meewegen in beslissingen over transformatie.

### *4. De sterke focus van de rijksinzet op de dertien nationale belangen werkte in de praktijk niet alleen positief*

De rijksinzet richtte zich in de SVIR, binnen de hierboven genoemde dertien nationale belangen, op specifiek aangewezen regio's en locaties (zoals de mainports, de greenports en Brainport Eindhoven) die vanuit nationaal belang aandacht verdienden. In de praktijk bleek het locatiebeleid zich te richten op de 'brede' Randstad (de Randstad inclusief BrabantStad en de regio Ede/Wageningen – Arnhem-Nijmegen). De focus op bepaalde gebieden heeft (binnen deze gebieden) bijgedragen aan een grotere effectiviteit van beleid.

Het gebied buiten de aangewezen gebieden was (net als de beleidsthema's buiten de dertien belangen) meer beleidsvrij. Er kon derhalve geen beroep worden gedaan op rijksinzet, ook niet wanneer een nadere afstemming tussen de dertien belangen en/of actuele ontwikkelingen daarom vroegen. In de kracht van de focus op de economisch 'sterke' gebieden zit dus een inherent risico.

### *5. Het begrip nationaal belang bleek in de praktijk een lastig begrip om mee te werken*

De formulering van de nationale belangen is nuttig geweest in het afbakenen van de rijkstaken. In de praktijk bleek het begrip lastig te hanteren. Bij pogingen tot concretisering bleek het lang niet altijd mogelijk het nationaal belang af te bakenen en uit te werken (met name in de verdeling van verantwoordelijkheden). Daardoor had het begrip weinig sturingskracht. Bovendien leende het begrip zich voor tweeërlei uitleg. De oorspronkelijke betekenis van een gedeeld bovenregionaal belang dat om een gecoördineerde inzet van Rijk, regio's en maatschappelijke partners vraagt ('nationaal'), werd soms verward met een evident rijksbelang (het belang van het Rijk als 'eigenstandige' partner met eigen rijksbelangen).

### *6. De wijze van sturing en de mix van instrumenten zijn per nationaal belang goed uitgewerkt, maar in de praktijk kan de sturing nog conflicteren*

De SVIR omvat elementen van zowel een meer normerende en klassieke sturing (kaders, sectorale doelen met een top down sturing) als vormen van netwerksturing (het Rijk als partner vanuit een integrerende benadering). Daarnaast wordt er steeds meer vormen van 'adaptieve sturing' toegepast. Het sturingsconcept is afkomstig uit de watersector waar, met name in het kader van het Deltaprogramma, veel geïnvesteerd is in het uitwerken van dit sturingsconcept. Maar ook buiten de watersector wordt(en) (vormen van) adaptieve sturing al wel toegepast. Voorbeelden zijn het gebiedsprogramma RRAAM (koppeling van besluitvorming over een IJmeerverbinding is afhankelijk van de toename van het aantal woningen in Almere), OV SAAL (verbetering van de OV-bereikbaarheid in de corridor wordt aangepast aan de ontwikkeling van de Amsterdamse regio, Zuidas, Schiphol en Lelystad) en Brainport Avenue (adaptief programma met maatregelen die invulling geven aan een gezamenlijk ontwikkelingsperspectief voor de Brainport).

In de formulering lopen de dertien nationale belangen qua abstractieniveau behoorlijk uiteen. Soms zijn deze belangen open en uitnodigend geformuleerd, soms zeer concreet en inperkend. De aard van de opgaven en vraagstukken bepaalt in sterke mate de wijze van sturing. Zo is het evident dat veiligheidsvraagstukken (bijvoorbeeld rondom waterveiligheid of groepsrisico's bij het vervoer van gevaarlijke stoffen) een andere benadering vragen dan het ruimte geven aan gebiedsontwikkelingen op basis van maatschappelijke initiatieven. In het algemeen hebben we begrip geconstateerd voor het verschillende repertoire aan sturingsprincipes en uitwerkingen.

De sturingsprincipes en de instrumentenmix wisselen per nationaal belang en zijn voor elk van de dertien belangen goed uitgewerkt. De veelheid aan sturingsprincipes en – arrangementen leidt in de praktijk soms tot onduidelijkheid op lagere afwegingsniveaus en soms ook tot spanningsvelden in de uitvoering.

***7. Systeemverantwoordelijkheid kan scherper ingevuld worden***

De SVIR is opgesteld vanuit het principe dat een heldere belangenafweging nodig is voor een effectieve sturing op doelen en het borgen van rijksbelangen. Het Rijk heeft daartoe zelf het voortouw genomen en gaf daarbij tevens aan dat zij van de decentrale partijen verwachtte dat zij de nationale belangen zou meenemen in de eigen belangenafweging. In de SVIR wordt expliciet aangegeven dat het Rijk systeemverantwoordelijke blijft (overigens zonder dit complexe begrip nader te duiden of uit te werken) en aanspreekbaar is op de werking van het beleid en regelgeving op systeemniveau. In de praktijk blijkt dat het begrip systeemverantwoordelijkheid onvoldoende handvatten bood voor de doorwerking van beleid op systeemniveau. De aanspreekbaarheid van het Rijk op de systeemverantwoordelijkheid varieerde per opgave, thema en sector.

Er is beperkt invulling gegeven aan de monitoring en evaluatie van de uitvoering. Het gaat dan niet alleen om de monitoring op zich maar ook het op vergelijkbare wijze kunnen meten van decentrale ontwikkelingen. Het ministerie heeft daardoor beperkt zicht op de uitvoering en kan daardoor – indien gewenst - maar beperkt bijsturen. Conflicten in de uitvoering en/of tegenstrijdigheden tussen rijks- en decentraal beleid blijven daardoor soms uit het zicht. Met als gevolg dat het lang kan duren voordat beleidsissues op de agenda staan.

***8. Onvoldoende aandacht voor doorwerking nationale belangen in regionale visies***

Uit de evaluatie blijkt dat er weinig aandacht is geweest voor de doorvertaling van de SVIR naar visies en beleid op decentraal niveau (van provincies, gemeenten en waterschappen). Er is daardoor maar beperkt inzicht in de doorwerking van de nationale belangen in het decentrale beleid (veelal geformuleerd in Omgevingsvisies of Structuurvisies). Zowel vanuit het oogpunt van de systeemverantwoordelijkheid als de maatschappelijke effectiviteit van het fysieke beleid is dit te beschouwen als een gemiste kans. Immers, veel van de in de SVIR beschreven opgaven en belangen zijn integraal van karakter en hebben daarom baat bij een gecoördineerde inzet van Rijk en decentrale partners. Wel dient opgemerkt te worden dat er altijd sprake is van een vertraagde doorwerking van rijksbeleid in decentraal beleid. Een termijn van vijf jaar (de periode waarin het SVIR nu in werking is) is daarom te kort om hierover een evenwichtig oordeel te vormen.

***9. Juridisch instrumentarium (zeer) effectief***

Het juridisch instrumentarium wordt in de SVIR invulling gegeven door middel van wetgeving (implementatie Europese wetgeving, aanwijzing reserveringsgebieden in het kader van de Barro, het Besluit RO), kaderstellende visies, regelingen en procedures (Rijksstructuurvisies, Rijkscoördinatieregeling, Rijksinpassingsprocedure), bestuurlijke spelregels (spelregels MIRT), beleidsnota's en beheerplannen. Deze instrumenten zijn vrijwel zonder uitzondering effectief tot zeer effectief. Winst is nog te behalen in een goede afstemming tussen dit type instrumenten en de bestuurlijke afspraken. In de praktijk blijken bestuurlijke afspraken en bestuursakkoorden soms op gespannen voet te kunnen staan met regelgeving. Met betrekking tot het instrument van de gebiedsreserveringen (Barro) wordt de wens geuit om gebiedsreserveringen op basis van

prioriteiten en actuele ontwikkelingen tussentijds te kunnen aanpassen.
Dit gaat dan voornamelijk om het toevoegen van een ‘te beschermen’ gebied. Andersom, het (deels) ongedaan maken van een beschermingsgebied was geen onderwerp in onze evaluatie.

***10. Bestuurlijke afspraken veel toegepast, maar kunnen nog aan effectiviteit winnen***

De SVIR zet sterk in op het maken van bestuurlijke prestatieafspraken en bestuursakkoorden. Dit lijkt meer dan voorheen te gebeuren en past binnen de sturingsfilosofie (waarin de scheiding van belangen leidt tot een behoefte aan het vastleggen van wederzijdse doelen, prestaties en inspanningen). Bestuurlijke prestatie afspraken zijn in het veld een onomstreden en gewild instrument, omdat het duidelijk maakt welke prestaties worden nagestreefd en wat van elkaar verwacht mag worden. Het geeft daarmee houvast en biedt desgewenst een basis voor het maken van financiële reserveringen in verschillende begrotingen. Bestuurlijke prestatie afspraken zijn het resultaat van gestructureerde en intensieve, niet-vrijblijvende samenwerking. Rondom het fenomeen bestuursakkoorden zien we veel innovatie in de vorm en wijze waarop prikkels worden ingebouwd. Deze prikkels zijn vaak gekoppeld aan financiering. Een goed voorbeeld is het gebiedsprogramma RRAAM waaraan een gebiedsfonds gekoppeld is. Kritisch punt is wel dat dit instrument nog vaak sectoraal wordt ingezet. Het is, vanwege het statische karakter van de afspraken, bovendien soms lastig om met dit instrument in te spelen op maatschappelijke bewegingen en initiatieven (al wordt daar in enkele gevallen wel energie in gestoken, bijvoorbeeld in de gebiedsuitwerking RRAAM).

***11. Veel innovatie rondom de toepassing van het financiële instrumentarium***

De SVIR biedt veel ruimte voor het creëren van nieuwe financiële instrumenten, zoals gebiedsfondsen (RRAAM, Beter Benutten) en bijdragen in businesscases. Deze ruimte wordt in de praktijk benut, soms nog in de vorm van experimenten of pilots. De nieuwe financiële instrumenten lijken veelbelovend, maar het is nog te vroeg om vast te stellen welke vernieuwingen op de lange termijn succesvol zijn en brede toepassing verdienen en op welke concrete instrumenten moet worden ingezet.

***12. Kennis op rijksniveau van decentrale uitvoering onvoldoende gewaarborgd***

Kennis is een instrument dat in de SVIR vooral gerelateerd is aan de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk in relatie tot decentralisatie van het omgevingsbeleid. Het belang van dit instrument wordt alom onderkend. Zo is de beschikbaarheid van kennis voor decentrale overheden van groot belang voor de uitvoering van taken en het verkennen van de samenhang tussen opgaven. Daar waar toegepast zijn heldere gestandaardiseerde meetinstrumenten (monitoring) succesvol. De kennis- en informatiebehoefte die volgt uit de rijksysteemtaken is over het algemeen echter onvoldoende gewaarborgd. De monitoring van de decentrale uitvoering vindt voor een aantal thema’s en sectoren plaats, maar een overkoepelend inzicht op basis van vergelijkbare gegevens ontbreekt vaak. Een voorbeeld is het wegvallen van eenduidige lands dekkende statistieken die iets zeggen over treinreizigers (OV-data), het type woningen dat gebouwd wordt, maar ook bijvoorbeeld in hoeverre het natuurbeleid zich ontwikkeld. De kennis is soms wel aanwezig maar veelal op lokaal

niveau gegenereerd met verschillende definities en zo de vergelijkbaarheid te wensen overlaat. Er is tevens een reëel risico dat monitoring en statistieken die voor decentrale overheden van belang zijn wegvallen. Doordat centrale regie of afstemming over monitoring onvoldoende lijkt, ligt het gevaar van versnippering van data op de loer.

### *13. Er is te weinig zicht op de werking van de instrumentenmix in de praktijk*

Uit de casestudies blijkt dat in de uitwerking vrijwel altijd een mix van (typen) instrumenten ingezet wordt, d.w.z. een mix van kaderstellende en juridische instrumenten, bestuurlijke afspraken, financiële instrumenten en kennis en innovatie. Het is niet altijd duidelijk of de gekozen instrumentenmix past bij de doelen en nationale belangen en welke overwegingen hebben gespeeld bij het samenstellen van de instrumentenmix.

### *14. Netwerksturing werkt in de praktijk, maar kan aan effectiviteit winnen*

Het begrip netwerksturing zelf komt in de SVIR niet voor, maar achterliggende principes als het streven naar een meer integrerende aanpak en meer en bredere samenwerking met partners in de ‘energieke samenleving’ staan centraal in de SVIR. Uit de SVIR blijkt tevens dat het Rijk hoge verwachtingen heeft van samenwerking en netwerksturing. Bij de uitwerking van doelen en belangen in projecten en processen zien we dat er veel gebruik wordt gemaakt van vormen van netwerksturing. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de onderzochte cases Vernieuwing van het MIRT, Beter Benutten en het nieuwe rijksnatuurbeleid. In de praktijk zien we dat er veel energie is gegaan naar het bevorderen en op gang brengen van netwerksturing rondom maatschappelijke opgaven. De wijze van samenwerking wordt (zeer) gewaardeerd en levert ook veelbelovende trajecten en (tussen)resultaten op. Tegelijkertijd kan uit de cases worden geconcludeerd dat er bij netwerksturing vaak nog geen duidelijke verwachtingen zijn geformuleerd en uitgewisseld, er geen actieve begeleiding plaatsvindt en het Rijk ook weinig middelen heeft om een en ander tot uitvoering te stimuleren. Ook is vaak niet duidelijk of en hoe het Rijk de effecten en resultaten van een gekozen aanpak gaat monitoren. Door sterker in te zetten op gezamenlijke, concrete doelen en te sturen op doelbereik kan nog het nodige aan sturingskracht worden gewonnen en kan de effectiviteit van beleid toe kunnen nemen.

### *15. Loslaten van taken vraagt om een goede afstemming en nazorg*

De SVIR stuurt vanuit de principes *‘decentraal wat kan, centraal wat moet’* en *‘je gaat erover of niet’*. Dat impliceert een heldere duiding en scheiding van belangen en de daaruit voortvloeiende taakverdeling. Het loslaten van taken vraagt om een goede afstemming tussen Rijk en decentrale overheden en ‘nazorg’ van de kant van het Rijk. Beiden zijn echter slechts beperkt ingevuld. Er heeft - voor zover wij kunnen overzien - maar beperkt actieve communicatie naar de decentrale overheden over de wijzigingen en de effecten van de rolverandering van het Rijk plaatsgevonden. Dit verschilt overigens per thema. Zo is de verandering in het besluit ruimtelijke ordening (‘de ladder voor duurzame verstedelijking’) inmiddels bij alle partijen bekend. Het inzetten van kennis van het Rijk en kennisinstituten ten behoeve van decentrale overheden is over het algemeen geslaagd als

het gaat om gezamenlijke thematische studies. Als het gaat om data en statistieken zien we dat er een verschraling is opgetreden juist nu de behoefte groot is omdat decentrale overheden meer strategische beleidskeuzes moeten maken.

*16. In de praktijk werkte een scheiding van belangen niet of maar zeer ten dele*

Een meer fundamenteel punt t.a.v. de scheiding van belangen ('je gaat erover of niet') is dat deze scheiding in de praktijk lastig vol te houden is en soms op gespannen voet staat met de verdeling van verantwoordelijkheden. Betrokkenen geven aan dat de belangenscheiding aanvankelijk goed heeft gewerkt en tot een soort hernieuwd bewustzijn over rolopvattingen en rolverdeling heeft geleid, maar dat bij de uitwerking van belangen blijkt dat deze door elkaar heen lopen. Betrokkenen geven aan dat de belangenscheiding aanvankelijk goed heeft gewerkt en tot een soort hernieuwd bewustzijn over rolopvattingen en rolverdeling heeft geleid, maar dat de huidige praktijk vraagt om een genuanceerde benadering, waarbij partijen hun krachten bundelen. Dit geldt bijvoorbeeld bij energiebesparende maatregelen. Overigens hebben zowel provincies als het Rijk aangegeven dat bij concrete vraagstukken de filosofie 'je gaat erover of niet' vaak al heel snel losgelaten is, omdat dit in de praktijk niet tot gezamenlijke oplossingen leidt. Zo is bij het ontwikkelen van de rijksstructuurvisie RRAAM uitgegaan van gezamenlijke doelen, waarbij ieders inzet wel is vastgelegd in bestuurlijke prestatie afspraken.

## 6.4 Beantwoording van de onderzoeksvraag

### 6.4.1 Centrale vraag

De centrale vraag waarop deze evaluatie antwoord dient te geven luidt (zie paragraaf 1.1):

*Wat kunnen we leren van de SVIR richting een nieuwe nationale omgevingsvisie?*

In deze paragraaf komen we tot een samenvattende conclusie t.a.v. deze centrale vraag.

### 6.4.2 Enkele lessen voor de NOVI

Specifiek voor de op te stellen NOVI zijn een aantal lessen uit de ervaringen met de SVIR te trekken.

Het in het SVIR toegepaste instrumentarium is zonder uitzonderingen geschikt om opnieuw te worden toegepast in de nationale omgevingsvisie. Het instrumentarium is derhalve toekomstvast. Een sterk punt van de SVIR is de brede *range* aan instrumenten dat wordt ingezet. Sterk is ook dat het instrumentarium niet generiek wordt ingezet, maar is toegesneden op de betreffende opgaven, doelen en belangen. Daarnaast biedt de SVIR ruimte voor de toepassing van nieuwe instrumenten en werkwijzen (waaronder innovatieve procesaanpakken en samenwerkingsprogramma's). De zorgvuldige keuze, ontwikkeling en invulling van het instrumentarium zijn lessen waarmee het NOVI zijn voordeel mee kan doen. Het begrip systeemverantwoordelijkheid wordt, per opgave en per sector, verschillend ingevuld. Een systematische doordenking van dit begrip kan mogelijk leiden tot een meer coherente aanpak van opgaven en mogelijk ook tot aanvullende instrumenten die helpen bij het 'waarmaken' van deze verantwoordelijkheid. Een belangrijk aandachtspunt is het behouden van overzicht en inzicht in de resultaten en effecten van beleid op systeemniveau. Uiteindelijk zal de rijksoverheid op systeemeffecten worden aangesproken. Bij gebrek aan monitoring en evaluatie kan dit op een aantal terreinen leiden tot kennisleemtes.

De ervaringen met de SVIR laten zien dat de meeste winst te behalen is in een meer verfijnd en vooraf goed doordachte samenstelling van de instrumentenmix en in een betere doordenking (ex ante) van de inzet van de instrumentenmix en de beoogde effectiviteit. Verder kan er actiever worden ingezet op de toepassing en uitwisseling van (inzichten m.b.t. de werking van) vernieuwend instrumentarium. Tenslotte laten de ervaringen met de ladder voor duurzame verstedelijking zien dat het aan te bevelen is de juridische doorwerking van een instrument vooraf goed te toetsen.

In de praktijk blijkt een scheiding van belangen en verantwoordelijkheden vanuit beleidsperspectief maar ten dele te werken. Met het streven naar integraal, cross sectoraal beleid wordt de samenhang tussen beleidsvelden door partijen nadrukkelijker ervaren. Er wordt een groter belang gehecht aan het afstemmen van belangen tussen partijen dan het uitsluitend aanspreken van partijen op grond van belang en verantwoordelijkheid.

# 7. Aanbevelingen

## 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de aanbevelingen (zeven) die voortvloeien uit de conclusies uit het voorgaande hoofdstuk. Deze aanbevelingen kunnen gebruikt worden bij het inmiddels gestarte ontwikkelingsproces van de Nationale Omgevingsvisie.

## 7.2 Aanbevelingen

**1. *Overweeg of het sturen op de nationale belangen en opgaven gecombineerd kan worden met een gedeelde aanpak van maatschappelijke opgaven***

De gerichtheid op de dertien geformuleerde nationale belangen bleek enerzijds veel duidelijkheid aan partners te bieden over de verantwoordelijkheidsverdeling. Daarnaast resulteerde het in een sterkere sturing binnen elk van de dertien nationale belangen. Tegelijkertijd bleek dat het denken en werken in verantwoordelijkheden zich minder goed leent voor het beleidsmatig sturen op verbindingen tussen de nationale belangen. De vraag is daarmee of het denken in nationale opgaven past bij de maatschappelijke opgaven waar de NOVI antwoord op moet geven. Het Manifest van het Jaar van de Ruimte en de adviezen van de Raad voor de Leefomgeving en het Planbureau voor de Leefomgeving geven een eerste indicatie van de maatschappelijke opgaven die in het kader van de Nationale Omgevingsagenda en -visie geagendeerd kunnen worden. Deze opgaven zijn zonder uitzondering gelaagd en meervoudig van karakter en vragen om een gedeeld handelingsperspectief die uitgewerkt kan worden in een robuuste en tegelijkertijd flexibele aanpak en het vasthouden van een lange horizon.

**2. *Werk aan de verdere uitwerking en toepassing van 'adaptieve sturing' en nieuwe sturingsarrangementen***

Adaptieve sturing wordt gekenmerkt door een gefaseerde besluitvorming, flexibele strategieën (waarbij geanticipeerd kan worden op nieuwe ontwikkelingen en rekening gehouden kan worden met onzekerheden) en een integrale benadering. Deze aanpak lijkt veelbelovend, gelet op de vele onzekerheden en de beperkte financiële ruimte. De adaptieve aanpak wordt nu al regelmatig toegepast. Tegelijkertijd is nog niet systematisch doordacht onder welke condities deze vorm van sturing kan worden toegepast en hoe adaptieve sturing kan worden verbonden met 'adaptieve' vormen van bestuurlijke besluitvorming en participatie van de 'energieke samenleving'. Ook de methode van programmeren en de inzet van het instrumentarium vraagt nog om aandacht. In het kader van de ontwikkeling van de NOVI is het daarom aan te bevelen expliciet aandacht te besteden aan de uitwerking en toepassingsmogelijkheden van adaptieve sturing en nieuwe sturingsarrangementen. O.a. de vernieuwing van het MIRT biedt hiervoor goede aanknopingspunten.

**3. *Maak vooraf een beredeneerde inschatting van de effecten van de instrumentenmix***

Bij geen van de geïdentificeerde nationale belangen wordt de keuze voor het instrumentarium (de instrumentenmix) beargumenteerd vanuit (beoogde) effectiviteit. Impact- of ex ante analyses ontbreken over het algemeen. Hoewel er bij alle belangen een breed scala aan instrumenten wordt ingezet – en daarmee het beeld ontstaat van een 'rijke' aanpak – is er daardoor te weinig zicht op kansen om de effectiviteit van de aanpak te vergroten. De effectiviteit van de Nationale Omgevingsvisie kan toenemen door een beredeneerde koppeling te leggen tussen opgaven, doelen en instrumenten(mix) op de verschillende schaalniveaus.

**4. *Leg op een inspirerende manier verbinding met decentrale opgaven en beleidsdoelen vanuit een gezamenlijke visie op opgaven en prioritering***

De maatschappelijke opgaven waar de NOVI een antwoord op moet geven zal de nationale omgevingsvisie op een inhoudelijk inspirerende en effectieve wijze verbinding moeten leggen tussen de verschillende schaalniveaus en een complementaire rolverdeling en inzet van partijen. Vertrekpunt hierbij is een gezamenlijke visie op opgaven en prioritering.

**5. *Zet zwaarder in op monitoring en evaluatie van beleid***

Om te kunnen (bij)sturen blijft brede en diepgaande kennis van ontwikkelingen en effecten van beleid op verschillende schaalniveaus nodig. Daarvoor is het nodig dat er zwaarder wordt ingezet op monitoring en evaluatie. Een aandachtspunt is dat bij monitoring op landelijk niveau ook gebruik gemaakt dient te worden van vergelijkbare brongegevens.

**6. *Versterk de wisselwerking met de uitvoering***

Bij de uitvoerende organisaties (met name Rijkswaterstaat) is veel kennis over de effecten van beleid en de spanningsvelden en soms conflicten waarbinnen beleidsambities verbonden en gerealiseerd moeten worden. Door een actieve wisselwerking met de uitvoering (gebaseerd op het monitoren van de effecten, zie aanbeveling (5) is nog veel winst te behalen in de effectiviteit van beleid, 'beleidsrendement'.

**7. *Formuleer een mobiliserend toekomstbeeld***

Uit de evaluatie bleek dat veel gesprekspartners behoefte hebben aan een 'mobiliserend' toekomstbeeld dat uitgaat boven belangen en afzonderlijke opgaven. De nu geagendeerde brede maatschappelijke opgaven (zie aanbeveling 1) kunnen hiervoor wellicht de bouwstenen voor bieden. Een mobiliserend toekomstbeeld kan de sturing op het geheel van visie, opgaven en aanpak versnellen, kan tot krachtenbundeling leiden en voor meer samenhang zorgen in de gehanteerde sturing filosofieën.

# Bijlage 1

**Literatuurlijst**

**Literatuurlijst**

**Algemeen**

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Ministerie van Infrastructuur en Ruimte, maart 2012.

Monitor Infrastructuur en Ruimte 2014; Zicht op de effecten van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Beleidsstudie PBL 2014.

Ex ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, PBL, juni 2011.

Beleidsdoorlichting Ruimtelijke ontwikkeling en kwaliteitsoordeel over de beleidsdoorlichting, Twijnstra Gudde, 2014.

Managementsamenvatting evaluatie werelderfgoed 2015.

Ministerie van Infrastructuur en Ruimte, Een inhoudelijk toekomstperspectief voor het beleidsdomein ruimte, 2014.

De energieke samenleving; op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, 2011.

Toekomst van het ruimtelijk beleid, Advies van de Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-raad, 8 juni 2011.

Evaluatie Bescherming Unesco Werelderfgoed, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, december 2014.

**Case 1: MIRT / vernieuwing MIRT**

Evaluatie MIRT-spelregelkader, Berenschot, 2009.

**Case 2: Netwerksturing Natuur**

De energieke samenleving; Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, PBL, 2011.

Evaluatie van het Natuurpact, Een voorstel voor een evaluatiekader, PBL, 2015.

Natuurlijk Verder, Rijksnatuurvisie 2014, Ministerie van Economische Zaken, 2014.

Planbureau voor de Leefomgeving, Natuurlijk kapitaal als nieuw beleidsconcept, Balans van de Leefomgeving 2014 – deel 7, 2014.

Wageningen Universiteit, Betrokkenheid van bedrijven bij natuur in Nederland, december 2014.

**Case 4: Evaluatie RRAAM**

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijksstructuurvisie Amsterdam – Almere – Markermeer, november 2013.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, brief aan de Tweede Kamer 'Aanbieding Rijksstructuurvisie en overeenkomsten Amsterdam – Almere – Markermeer', 20 november 2013.

Rijk, provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht, de gemeenten Amsterdam en Almere en de Stadsregio Amsterdam, Bestuursovereenkomst RRAAM, november 2013.

Zesde Voortgangsrapportage Groot Project RRAAM, 2014.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Leren van RRAAM, september 2015.

**Case 5: Doortrekking A15**

**Case 6: Barro/Bro**

*BRO*

Ladder duurzame verstedelijking: de eerste ervaringen met de laatste nationale regel over verstedelijking, PBL (David Evers, Maaike Galle en Arjan van der Put) 2014.

Provinciaal woningbouwbeleid Doorwerking woningbouwbeleid Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) in het provinciale woningbouwbeleid; i.o.v. BZK Directoraat-Generaal Wonen, Bouwen en Integratie, RIGO, oktober 2013.

Ervaringen met het provinciaal woningbouwbeleid van gemeenten, corporaties en bouwers/ontwikkelaars. i.o.v. BZK Directoraat-Generaal Wonen, Bouwen en Integratie, RIGO, mei 2014.

*Barro*

Onderzoek grote rivieren; toepassing van het Barro door gemeenten in bestemmingsplannen; Inspectie Leefomgeving en Transport; ILT/ Water, Bodem en Bouwen 2014.

Beleidsmonitoring Waddenzee; Inspectie Leefomgeving en Transport; ILT/ Water, Bodem en Bouwen 2014.

**Case 7: Beter Benutten**

Procesevaluatie Beter Benutten.

**Case 8: Beschikbaarheid kennis Rijk en instituten richting decentrale overheden**

Kennis maken met decentrale overheden; een verkennende studie naar de strategische kennisbehoefte van provincies, gemeenten en waterschappen in samenhang met de decentralisatie van het omgevingsbeleid, Planbureau voor de Leefomgeving, 2013.

# Bijlage 2

**Samenstelling begeleidingsgroep en klankbordgroep**

**Samenstelling begeleidingsgroep en klankbordgroep**

| | |
|---|---|
| Begeleidingsgroep | |
| Ellen Driessen | Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DGRW (projectleiding) |
| Michel Duinmayer | Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DGB |
| Hanneke Mostert | Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DGRW (projectsecretaris) |
| *Klankbordgroep* | |
| Bianca van den Berg | Ministerie van OCW |
| Bert Broekhuizen | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| Miranda Andriessen | Ministerie van Economische Zaken |
| Rienk Kuiper | Planbureau voor de Leefomgeving |
| David de Jong | Provincie Overijssel, namens IPO |
| Kristel Aalbers | Hoogheemraadschap van Delfland, namens Unie van Waterschappen |
| Theo Dijkstra | Rijkswaterstaat, Dienst Water, Verkeer en Leefomgeving |
| Rob Hartman | Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DGRW |
| Peter Jorritsma | Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DGRW |
| John Maaskant | Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DGRW |

# Bijlage 3

**Overzicht respondenten**

## Overzicht respondenten

| *Interviews in het kader van de cases* | |
|---|---|
| Bas Breman en Dana Kamphorst | Wageningen Universiteit |
| Christa Kempenaar | Rijkswaterstaat |
| Dirk-Jan de Vries | ministerie van IenM |
| Flos Fleischer | Stichting 't Blauwe Hart van Nederland |
| Frank Burmeister | ministerie van IenM |
| Jan Vermeulen | gemeente Arnhem |
| Jos Simons | gemeente Maastricht |
| Karen Jakschtow en Leo van 't Hof | ministerie van IenM |
| Mark van Kruining en Marcel de Ruijter | Unie van Waterschappen |
| Martin Guit | gemeente Rotterdam |
| Reinier Romijn en Kristel Aalbers | Unie van Waterschappen |
| Robert Hijdra | Stichting Natuurmonumenten |
| Saskia Engbers | gemeente Zwolle |
| Syb Tjepkema | gemeente Zwolle |
| Ward de Meulemeester | gemeente Almere |
| Marc Buiter | Embergy Consulting, voorheen Urgenda |
| Jos Rijkhoff | VNO NCW / MKB Nederland |
| Jan Fokkema | NEPROM |
| Nico Rietdijk | NVB |
| Olav-Jan van Gerwen | PBL |

| *Groepsgesprekken provincies* | |
|---|---|
| Erwin Dacier | provincie Noord-Brabant |
| Mark Kemperman | provincie Noord-Brabant |
| Rick van den Bergh | provincie Noord-Brabant |
| René Cimmermans | provincie Limburg |
| Jan Jaap Dicke | provincie Fryslân |
| Leon van den Berg | provincie Groningen |
| Eddy Diekema | provincie Drenthe |
| Thomas Ietswaart | provincie Fryslân |
| Dhr. A. Hogerwerf, | provincie Groningen |
| Dhr. A. de Vries | provincie Drenthe |
| Bregje van Beekvelt | provincie Noord-Holland |
| Gerben Bierman | provincie Noord-Holland |
| Bart Althuis | provincie Utrecht |
| Johan Fuijte | provincie Flevoland |
| Jolanka van der Perk | provincie Flevoland |
| Alex Veldhof | provincie Zuid-Holland |
| Chris Verwijs | provincie Zuid-Holland |
| Monique Esselbrugge | provincie Overijssel |
| Maarten van Arkel | provincie Overijssel |
| Lindy Molenkamp | provincie Overijssel |

| *Groepsgesprekken provincies* | |
|---|---|
| André van de Straat | provincie Zeeland |
| Maurice Buuron | provincie Zeeland |
| Erik Schumacher | provincie Zeeland |
| Leo Leynse | provincie Zeeland |

| *Groepsgesprek rijksvertegenwoordigers* | | |
|---|---|---|
| **Directoraat Generaal** | **Directie** | **Naam** |
| DG Bereikbaarheid | Directie Wegen en Verkeersveiligheid | Tomas de Laat |
| | Openbaar Vervoer en spoor | Rachel van Houwelingen |
| | Programmadirectie Beter Benutten | Frank Burmeister |
| | Unit Strategie | Michel Duinmayer |
| DG Ruimte en Water | | Karin Jakschtow |
| | Kenniscoördinator DGRW | Ellen Driessen |
| | Algemeen Waterbeleid en Waterveiligheid | Mattie Busch |
| | Ruimtelijke Ontwikkeling | Hermen Borst<br>Nathalie Harrems |
| | Water en bodem | Marjan van Giezen |
| Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed | | Frank Altenburg |
| OC&W | Erfgoed en Kunsten | Monique Krauwer (coördinator ruimte)<br>Bianca van den Berg (lid klankbordgroep) |

# Bijlage 4

**Case beschrijvingen**

52736

Berenschot

**Case 1 Gebiedsagenda's MIRT en Vernieuwing van het MIRT Verdieping aan de hand van cases**

## 1. Casus op niveau SVIR

Het MIRT heeft zich als investeringsprogramma van het Rijk in het ruimtelijk domein ontwikkeld tot een algehele structuur van overleg en besluitvorming over concrete projecten en programma's.

Het MIRT kent vijf onderdelen die samen waarborgen dat de doelen van het MIRT gerealiseerd worden. Deze vijf zijn (1) de bestuurlijke overleggen per MIRT-regio tussen Rijk en regio in het najaar, (2) de in gezamenlijk overleg tussen Rijk en regio opgestelde gebiedsagenda's, (3) het MIRT Onderzoek, (4) de Spelregels van het MIRT en (5) het MIRT Projectenoverzicht.

Het programma Vernieuwing MIRT maakt het MIRT klaar voor de toekomst. Door een aanpassing van het MIRT-instrumentarium en nieuwe manieren van samenwerken worden de opgaven en projecten uit de gebiedsagenda's een stap verder gebracht.

Het MIRT en de MIRT-spelregels worden in de SVIR benoemd als de systematiek waarmee Rijk en regio gezamenlijk afspraken maken over de ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur. Basis voor deze afspraken vormen de gebiedsagenda's, waarin nationale en decentrale belangen samen komen.

Het Rijk heeft in de SVIR drie (rijks)doelen geformuleerd. Met het MIRT wordt samenhang van de deze rijksdoelen met decentrale belangen en regionale opgaven aangebracht. Zowel de gebiedsagenda's als de vernieuwing van het MIRT hebben daarin een rol.

Het MIRT, waaronder de gebiedsagenda's en de vernieuwing van het MIRT, heeft de meest directe relatie met nationaal belang 13: 'zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten'. Via het MIRT maken Rijk en regio afspraken over de samenhang tussen ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur. Met de andere nationale belangen is er een meer indirecte relatie, waarbij het MIRT het instrumentarium bevat dat moet bijdragen aan de (inhoudelijke) realisatie van deze belangen.

Met de SVIR is het ruimtelijk- en mobiliteitsbeleid van het Rijk geherformuleerd en gedeeltelijk gedecentraliseerd. In de SVIR zijn opgaven van nationaal belang scherper benoemd en zijn keuzes gemaakt. In de SVIR is opgenomen dat de MIRT-gebiedsagenda's (2012) daarop aangepast moeten worden. Dit heeft in 2013 een doorwerking gekregen in een actualisatie van de gebiedsagenda's.

De vernieuwing van het MIRT en de (geactualiseerde) gebiedsagenda's sluiten aan bij de sturingsfilosofie uit de SVIR. Het MIRT beoogt een integrale aanpak, waarbij nationale en regionale belangen in samenhang worden bezien. In de verschillende onderdelen van het MIRT komt dit terug. De MIRT-gebiedsagenda's worden door Rijk en regio gezamenlijk opgesteld en beschrijven de visie en ontwikkelrichting voor de betreffende regio.
De gebiedsagenda's vormen de basis voor het bespreken van onderwerpen in de bestuurlijke overleggen MIRT en het maken van concrete (financiële) afspraken.

## 2. Casus bezien vanuit de inhoud

Het MIRT heeft als doel om de samenwerking tussen rijkspartijen onderling en tussen Rijk en regio te verbeteren en de besluitvorming over infrastructuur en ruimtelijke opgaven te versterken. Doel zijn meer afgestemde en (inhoudelijk) samenhangende investeringen. Met de introductie van de MIRT-spelregels in 2008, is zoveel mogelijk afgestapt van voorheen sectorale investeringen.

In 2013 is de vernieuwing van het MIRT in gang gezet. Deze vernieuwing had twee aanleidingen:

- De omgeving verandert, opgaven worden complexer en raken meerdere partijen en sectoren. Ook de rol van de overheid verandert: decentralisaties, minder budget en meer maatschappelijke initiatieven. Grote ingrepen van bovenaf zijn minder aan de orde en er wordt meer gezocht naar ‘intelligente’ oplossingen. Investeringen zijn lang niet altijd nodig en bovendien zijn de budgetten voor infrastructuur al tot 2028 vastgelegd.
- De R van het MIRT kwam onvoldoende uit de verf, de strategische en spannende ruimtelijke dossiers komen niet op de MIRT-tafel.

De ambitie van vernieuwing van het MIRT is om in het MIRT het accent te verschuiven van projecten naar opgaven, van onderhandeling naar dialoog en van een focus op de inzet van financiële middelen naar een bredere inzet van instrumenten. Daarbij gaat het om urgente en door partijen gedeelde opgaven in de fysieke leefomgeving waarbij meerdere sectoren elkaar raken en/of partijen op verschillende schaalniveaus elkaar nodig hebben.

Met het MIRT wordt een drietal type instrumenten ingezet:

- Kaders: De MIRT-spelregels beschrijven de rollen en taken van partijen alsmede de besluitvormingsvereisten bij het Rijk om te komen tot een beslissing over een eventuele financiële rijksbijdrage. De spelregels schetsen het proces dat een opgave dan wel project/programma doorloopt van verkenning, planuitwerking tot en met realisatie, inclusief de bijbehorende beslismomenten.
- Bestuurlijke prestatieafspraken: Elk najaar treden Rijk en regio met elkaar in overleg tijdens het Bestuurlijk Overleg (BO) MIRT. In het overleg worden de voortgang van lopende afspraken en nieuwe projecten besproken. De resultaten van de bestuurlijke overleggen MIRT worden per brief aan de Tweede Kamer gemeld en tijdens het notaoverleg MIRT besproken.
- Financiering: Het MIRT, voluit het meerjarenprogramma infrastructuur en ruimte, dient tot slot ook om te komen tot besluitvorming over de rijksfinanciering van infrastructurele en ruimtelijke projecten.

Het MIRT gaat uit van intensieve samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden. Daarnaast worden ook samenwerkingen met het bedrijfsleven en maatschappelijke instanties aangemoedigd. De MIRT-systematiek moet bijdragen aan de afstemming van de verschillende belangen en de trechtering naar bestuurlijke afspraken over oplossingen, rollen en verantwoordelijkheden.

## 3. Casus in de praktijk

De Vernieuwing van het MIRT is een leerplatform. De eerste 1,5 jaar is gewerkt aan hoe de vernieuwing eruit moet zien, nu moet de vernieuwing doorwerking krijgen in de praktijk. De vernieuwing van het MIRT is volgens betrokkenen niet onder invloed van de SVIR geïnitieerd, maar past wel in hetzelfde beeld. De vernieuwing lijkt vooral het gevolg van een verandering van ministerie (samenvoeging VROM en VenW) en teruglopende budgetten voor infrastructuur.

De SVIR schetst het beleid op hoofdlijnen, maar is volgens betrokkenen niet te sturend in wat je wel en niet wil. Dit abstractieniveau is volgens hen ook passend bij de aanpak van het MIRT. Als je meer en breder wilt samenwerken, moet je niet op voorhand teveel willen vastleggen.

De nationale belangen uit de SVIR helpen het Rijk om te selecteren in de hoeveelheid opgaven in de gebiedsagenda's. Zo is er sinds het verschijnen van de SVIR weinig aandacht meer voor bijvoorbeeld natuur en grote gebiedsontwikkelingen. Los van de vraag of dit inhoudelijk verstandig is, heeft de SVIR wel geholpen om deze keuze te maken en dit ook uit te leggen. Kortom, de SVIR helpt het Rijk om haar positie in projecten te bepalen en die positie ook goed te kunnen uitleggen.

'Je gaat erover of niet', ligt in de praktijk genuanceerder dan in de SVIR geformuleerd. Er niet over gaan, betekent niet dat je als Rijk ook geen rol hebt. Het Rijk kan ook behulpzaam zijn met bijvoorbeeld wetgeving of dienen als smeerolie. Maar ergens verantwoordelijk voor zijn en ook meefinancieren is iets anders.

De brede kwartiermakersfase in het MIRT wordt gezien als een goede ontwikkeling, in lijn met de sturingsfilosofie uit de SVIR. Je kijkt vanuit een gezamenlijke opgave, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid voor die opgave. Daarbij is het goed om eerst een goede analyse te maken, alvorens je besluit over verantwoordelijkheden en projecten. Zeker in het verleden werd voor financiering snel gekeken naar het Rijk. De MIRT-onderzoeken brengen ook andere oplossingsrichtingen en verantwoordelijkheden in beeld.

In de praktijk is de ervaring dat sommige MIRT-onderzoeken nog onvoldoende gezamenlijk en integraal uitgevoerd worden. Zo zijn er voorbeelden van MIRT-onderzoeken die nog vrij sectoraal worden ingestoken (zoals het MIRT-onderzoek Rotterdam Den Haag) en die nog te eenzijdig zijn belegd bij Rijk of regio, in plaats van samen.

Ook is de ervaring dat het MIRT door sommige regio's nog teveel wordt geassocieerd met geld en eigen belangen. Dit leidt tot tegenstellingen die niet passend zijn bij de beoogde samenwerking. De regio's willen geld en gebruiken verschillende wegen zoals het MIRT. Het Rijk geeft aan dat er geen geld is en neemt daarom afstand, terwijl je meer samen wilt doen. Het moet nog duidelijker worden dat je het in MIRT-onderzoeken nog niet over projecten en financiering hebt.

**Case 2: Netwerksturing Natuur**

## 1. Casus op niveau SVIR

Het Rijk zet meer en meer in op netwerksturing. In het natuurbeleid is dit in belangrijke mate aan de orde. Het Rijk benoemt in de Rijksnatuurvisie Natuurlijk Verder een grotere betrokkenheid vanuit de maatschappij bij natuurbehoud en –ontwikkeling als nadrukkelijk doel: '… *op die beweging wil de overheid meegaan door de brede maatschappelijke verantwoordelijkheid niet alleen te erkennen maar ook verder te versterken*'[10].

De vermaatschappelijking van het natuurbeleid en daarmee de netwerksturing is ingezet met de Rijksnatuurvisie uit 2014 en is dus van latere datum dan de SVIR. De termen 'netwerksturing' en 'energieke samenleving' komen niet in de SVIR voor.

Het natuurbeleid an sich staat in de SVIR omschreven in het kader van de nationale belangen 10 en 11:

- Nationaal belang 10: ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten.
- Nationaal belang 11: ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten.

Het natuurbeleid komt terug in alle vier de pijlers van instrumenten. Zo zijn de kaders vastgelegd in de Natuurbeschermingswet, zijn er bestuurlijke prestatieafspraken gemaakt in het decentralisatieakkoord Natuur, levert het ministerie van Economische Zaken financiële middelen en wordt kennis ontwikkeld ten aanzien van natuur en het bereiken van de (inter)nationale natuurdoelen. Ook de ontwikkeling van een Rijksnatuurvisie wordt aangekondigd in de SVIR.

## 2. Casus bezien vanuit de inhoud

Nederland heeft zich in internationaal verband gecommitteerd aan doelen met betrekking tot behoud en ontwikkeling van biodiversiteit. De belangrijkste beleidsinstrumenten om deze doelen te behalen zijn generiek soortenbeleid (bescherming op basis van wetgeving) en gebiedenbeleid (Natura 2000 en het Natuurnetwerk Nederland). De doelen worden met dit beleid echter niet gehaald. Mede om die reden wil het Rijk alle wegen bewandelen om de doelen wel te halen en ziet daarvoor kansen in het beter betrekken en inzetten van de maatschappij, zoals het volgende citaat uit de Rijksnatuurvisie laat zien, waarin het Rijk beschrijft wat er (onder andere) onder haar systeemverantwoordelijkheid valt: '*Mogelijk maken en bevorderen dat andere overheden, burgers en ondernemers met hun inzet voor een gezonde leefomgeving en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen de maatschappelijke en economische waarde van natuur vergroten'.*

[10] Ministerie van Economische Zaken, Natuurlijk Verder, Rijksnatuurvisie 2014, april 2014.

Het Rijk maakt in de Rijksnatuurvisie onderscheid tussen het 'fundament' en het 'bouwwerk'. Voor het fundament is het Rijk primair verantwoordelijk en zorgt daarbij voor normstelling en kaders, maakt internationale afspraken en investeert in de kwaliteit van de kennisinfrastructuur en informatiehuishouding. Voor het bouwwerk ligt het initiatief bij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, provincies en gemeenten. Het Rijk vervult daarbij een stimulerende rol en zet diverse instrumenten in variërend van lichte ondersteuning (zoals bijdragen aan samenwerking) tot marktprikkels (zoals certificering).

Naar aanleiding van de Rijksnatuurvisie is een maatschappelijke uitvoeringsagenda opgesteld, die de initiatieven vanuit de maatschappij beschrijft.

Door het kabinet-Rutte I is een bezuiniging op het natuurbeleid doorgevoerd van enkele honderden miljoenen euro's. Staatssecretaris Bleker vult deze bezuiniging in door taken te decentraliseren naar de provincies met een overheveling van en bezuiniging op de middelen. Het ILG wordt beëindigd. De robuuste verbindingszones worden geschrapt. Parallel daaraan onderhandelt de staatssecretaris met natuurorganisaties en provincies om de decentralisatie van het natuurbeleid vast te leggen in het Bestuursakkoord Natuur (2011). Hierin worden de taken van de provincies nader ingevuld en wordt invulling gegeven aan de decentralisatie en bezuiniging op het natuurbudget.

De SVIR bevestigt de gemaakte afspraken uit het Bestuursakkoord Natuur en beschrijft dat het Rijk het landschapsbeleid afschaft en overlaat aan de provincies. Ook worden rijksregimes in het natuurdomein beperkt. Daarbij valt op dat het Rijk het landschaps- en natuurbeleid op land overlaat aan de provincies, terwijl ze de regie van het landschaps- en natuurbeleid op water wel zelf behoudt: '*Landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten op de Noordzee, het IJsselmeer en Waddenzee blijven van nationaal belang'*. Er wordt geen reden gegeven waarom dit onderscheid tussen verantwoordelijkheden op land en op water wordt gemaakt. Over de verantwoordelijkheidsverdeling in het natuurbeleid wordt in de SVIR opgemerkt*: 'Uitsluitend wanneer sprake is van nalatigheid van de provincies zal het Rijk de provincies aanspreken op het niet realiseren van de internationale verplichtingen'.*

Zoals hierboven beschreven verwacht het Rijk met de Rijksnatuurvisie een grotere bijdrage vanuit de maatschappij bij natuurbeheer en – ontwikkeling. De doelen, rollen en taken daarbij zijn niet duidelijk omschreven.

## 3. Casus in de praktijk

De case Netwerksturing Natuur is aan de orde gekomen in gesprekken met provincies, de Unie van Waterschappen, Natuurmonumenten en Wageningen Universiteit. Het instrument Netwerksturing was ook onderwerp van gesprek op de NOVI-werkplaats over de SVIR (20 oktober 2015). Tevens zijn documenten bestudeerd zoals PBL-studies, onderzoeksresultaten van de WUR en de Rijksnatuurvisie 2014.

Het PBL is in de Balans voor de Leefomgeving[11] kritisch over de mate waarin het kabinet het concept van het betrekken van de samenleving bij natuur heeft uitgewerkt. Hiermee kan niet op voorhand gesteld worden dat het bereiken van internationale biodiversiteitsdoelen dichterbij komt. Het kabinet verwacht dat burgers en bedrijven die baat hebben bij natuur er in zullen investeren om dit in stand te houden. Het PBL constateert dat dit in de praktijk echter nauwelijks tot stand komt. Dit geldt o.a. in de als kansrijk veronderstelde recreatiesector. *Bedrijven in de recreatiesector investeren nog nauwelijks in de natuur, dragen niet substantieel bij aan het behoud ervan en lijk en ook niet bereid dat te gaan doen*. Dit neemt niet weg dat het PBL van oordeel is dat er wel degelijk kansen liggen op het gebied van integratie van natuur met andere sectoren.

Wageningen Universiteit heeft een onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van Nederlandse bedrijven bij de natuur. Hierbij is gekeken naar de motieven van bedrijven om een bijdrage aan natuur te leveren en de wijze waarop bedrijven dit doen[12]. De studie laat zien dat er weinig sturing zit op de initiatieven van bedrijven. Het ontstaat van onderop en is een autonome ontwikkeling.

Natuurmonumenten geeft aan dat er weldegelijk waardevolle initiatieven zijn van kleine bedrijven, maar dat de grote bedrijven (zoals Philips, Shell, grote banken, e.d.) het af laten weten. Het Rijk zou bedrijven meer aan kunnen spreken en faciliteren om bijdragen aan natuur te leveren, bijvoorbeeld via fiscale voordelen.

In de gespreksronde is naar voren gekomen dat netwerksturing veel geld en tijd kost. Het inschakelen van andere partijen in de maatschappij gaat niet vanzelf. Het Rijk is in het geval van het natuurbeleid enthousiast over netwerksturing, maar heeft geen middelen. Bezuinigingen waren mede de oorzaak van inzet op netwerksturing.

Het Rijk moet ook in geval van netwerksturing de verantwoordelijkheid nemen voor bepaalde belangen. Je moet betrokken zijn om je eigen belangen goed te kunnen vertegenwoordigen. De sturingsfilosofie is dus een mix van traditionele- en netwerksturing. Beide vergen monitoring en betrokkenheid. In de SVIR is dit onvoldoende doordacht.

In aansluiting daarop is door een van de geïnterviewden geconstateerd dat als gesproken wordt over burgerinitiatieven het eigenlijk gaat over samenwerking tussen overheid en burgers. Een burgerinitiatief kan niet zonder de steun van de overheid. De uitdaging daarbij is om het grote potentieel in de samenleving goed te benutten. Het Rijk (of een lagere overheid) zou initiatieven niet alleen moeten stimuleren (bijvoorbeeld de Green Deals), maar ook moeten initiëren. De initiatieven die van onderop ontstaan komen namelijk van de koplopers. Er zit echter ook heel veel potentieel bij het peloton. Er ligt een rol voor de (Rijks)overheid bij het in beweging krijgen van dit peloton.

Andere rollen voor de Rijksoverheid die benoemd zijn, zijn het bieden van ruimte in wet- en regelgeving, flexibel inspringen op vraagstukken (het principe ‘je gaat erover of niet’ werkt dan niet) en het leveren van kennis.

---

[11] Planbureau voor de Leefomgeving, Natuurlijk kapitaal als nieuw beleidsconcept, Balans van de Leefomgeving 2014 – deel 7, 2014.

[12] Wageningen Universiteit, Betrokkenheid van bedrijven bij natuur in Nederland, december 2014.

Het landschapsbeleid is van het Rijk naar de provincies gegaan, maar hierover zijn geen afspraken gemaakt en er zijn geen middelen overgeheveld. Dit wordt als een gemis ervaren. Bij het natuurbeleid is dit wel gebeurd. Hiervoor zijn in een intensief onderhandelingsproces afspraken gemaakt tussen Rijk en provincies over taken, bevoegdheden en financiën. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Natuur (2011) en het aanvullende Natuurpact (2013). De nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling is ook vastgelegd in de recent opgestelde Wet Natuurbescherming.

Aangegeven is dat nu het natuurbeleid bij de provincies is belegd, er meer regionale differentiatie plaatsvindt bij afwegingen rondom natuur als gevolg van verschillen in het politieke landschap. Bij coalities van Provinciale Staten van VVD en CDA gaan de economische- en landbouwbelangen bijvoorbeeld altijd voor de natuurbelangen. Ook houdt de verantwoordelijkheid van provincies op bij de provinciegrenzen, waardoor afstemming soms onvoldoende plaats vindt. Deze ‘nadelen’ van decentralisatie van beleid moet men zich vooraf realiseren om een weloverwogen afweging te kunnen maken.

Berenschot

**Case 3 Groot gebiedsontwikkelingsproject RRAAM**

## 1. Casus op niveau SVIR

RRAAM betreft het Rijk – regioprogramma Amsterdam – Almere - Markermeer. In november 2009 heeft het kabinet de brief *"Randstad-besluiten: Amsterdam-Almere-Markermeer"* (RAAM-brief) vastgesteld. Daarin heeft het Rijk er samen met de overheden in de Noordvleugel voor gekozen om de versterking van de Noordvleugel concreet in te vullen door middel van drie samenhangende ambities op het gebied van 1. verstedelijking (wonen en werken), 2. bereikbaarheid en 3. natuur en recreatie. Voor de verstedelijking werd uitgegaan van 60.000 extra woningen in Almere en voor de werkgelegenheid werd gestreefd naar 100.000 nieuwe arbeidsplaatsen. Daarbij is in principe gekozen voor een westelijke ontwikkeling van Almere met een IJmeerverbinding en de ontwikkeling van een Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES) in het Markermeer-IJmeer[13].

Deze drievoudige ambitie is uitgewerkt in de Rijksstructuurvisie Amsterdam – Almere - Markermeer die in november 2013 gepubliceerd is. In het kader van deze Rijksstructuurvisie zijn tussen de betrokken partijen twee overeenkomsten afgesloten, te weten de Bestuursovereenkomst RRAAM en de Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0.

In de SVIR wordt RRAAM op verschillende plekken genoemd. Daarbij staat onder andere aangegeven dat het Rijk gebiedsontwikkelingen van nationaal belang, zoals RRAAM (en andere ontwikkelingen zoals Zuidas, Brainport Avenue rond Eindhoven, Rotterdam-Zuid/Stadshavens) doorzet. Daarbij geeft de SVIR aan dat uitwerkingen zoals de gebiedsuitwerking RRAAM in lijn moeten zijn met de uitgangspunten uit de SVIR.

Inhoudelijk wordt RRAAM in de SVIR genoemd als één van de nationale opgaven voor de metropoolregio Amsterdam, dat de grootste stedelijke regio is in het MIRT-gebied Noordwest-Nederland. RRAAM draagt daarmee bij aan nationaal belang 1: *een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren*.

RRAAM kent als instrumenten de rijksstructuurvisie Amsterdam – Almere –Markermeer (kaderstelling) en bijbehorende bestuursovereenkomsten (bestuurlijke prestatieafspraken). Er is gekozen voor een interactieve aanpak, waarbij veel partijen meegedacht hebben en een bijdrage hebben geleverd. Er was sprake van intensieve samenwerking tussen Rijk, regio en maatschappelijke partijen. In de rijksstructuurvisie wordt nadrukkelijk naar de SVIR verwezen.

---

[13] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijksstructuurvisie Amsterdam – Almere – Markermeer, november 2013.

## 2. Casus bezien vanuit de inhoud

In de Rijksstructuurvisie zijn vijf opgaven benoemd voor het gebied Amsterdam- Almere – Markermeer:

- *Versterking economische topregio*: In de Noordvleugel zijn maar liefst vijf van de negen nationale topsectoren vertegenwoordigd: Agro & Food, Creatieve Industrie, Life Sciences & Health, Logistiek en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen. Dit onderstreept het economische belang en de diversiteit van deze regio. Aandachtspunt van de Randstad vergeleken met andere Europese regio's is volgens het PBL dat de dichtheid laag is en de schaal relatief groot. De opgave binnen deze 'dunne verstedelijkte regio' is om met behoud van de unieke eigen identiteit meer massa te maken door verdichting van stedelijke gebieden en zowel de interne als externe bereikbaarheid van de Randstad te versterken.
- *Versterking unieke identiteit Noordvleugel*: Woningbehoefteonderzoek laat zien dat ondanks de huidige situatie op de woningmarkt de vraag naar woningen in de Noordvleugel tot 2040 zeer groot zal zijn: circa 440.000 extra woningen. In grote delen van de Noordvleugel zijn de mogelijkheden voor woningbouw echter beperkt. Om de agglomeratiekracht en daarmee de internationale concurrentiepositie van de Noordvleugel te versterken, is het in lijn met de Gebiedsagenda Noord-Holland, Utrecht en Flevoland de opgave om zoveel mogelijk woningen in bestaand stedelijk gebied in de regio's Amsterdam, Utrecht en Amersfoort en langs bestaande infrastructuurcorridors te bouwen op de as Haarlemmermeer-Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad. Aanvullende verstedelijkingslocaties worden in de directe nabijheid daarvan gezocht. Daarnaast hebben het Rijk en de overheden in de Noordvleugel geconcludeerd dat Almere goede mogelijkheden biedt om een aanzienlijk deel van de woningbehoefte van de Noordvleugel te accommoderen: richtpunt is 60.000 woningen (25.000 woningen uit Noord-Holland, 15.000 uit de regio Utrecht en 20.000 woningen voor de autonome ontwikkeling van Almere).
- *Verbetering regionale bereikbaarheid*: Het is de opgave om de stedelijke regio op de lange termijn goed bereikbaar te houden met als doel om de stedelijke ontwikkeling te ondersteunen. De capaciteitsgroei op de weg en van het openbaar vervoer moet daarbij gelijk op gaan met de stedelijke ontwikkeling in de regio.
- *Kwaliteitsverbetering Markermeer IJmeer;* Voor het Markermeer-IJmeer is het de ambitie om de kwaliteit te verbeteren, voor natuur, recreatie en landschap. Daarbij is de borging van de Natura 2000-doelstellingen van dit gebied een voorwaarde. Deze voorwaarde betekent dat ontwikkeling van het gebied ten behoeve van menselijk gebruik alleen mogelijk is als er zicht is dat voldaan kan worden aan de Natura 2000-doelstellingen.
- *Ontwikkeling aantrekkelijk en evenwichtig Almere:* De ontwikkeling van Almere naar een stad met circa 320.000 inwoners is een omvangrijke opgave. Het is bijna een complete verdubbeling van de huidige stad. Dit betekent niet alleen woningen bouwen en infrastructuur aanleggen, maar tegelijkertijd zorgen voor een sociale, diverse, aantrekkelijke en leefbare stad met een eigen profiel.

In de Rijksstructuurvisie is het resultaat van een intensief ontwerp- en overlegproces weergegeven. Rijk en regio schetsen hiermee het toekomstperspectief voor het gebied.

Aangezien de Rijksstructuurvisie een zelfbindend karakter heeft, zijn de afspraken met andere partijen vastgelegd in bestuursovereenkomsten. Zo zijn in de Bestuursovereenkomst RRAAM afspraken gemaakt met betrokken regionale partners die gaan over het tot uitvoering brengen van de drievoudige ambitie op het gebied van verstedelijking, bereikbaarheid en natuur & recreatie ter versterking van de internationale concurrentiepositie van de Noordvleugel. Met de provincie Flevoland en de gemeente Almere is aanvullend de Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 gesloten, waarin specifieke afspraken gericht op de uitvoering van de stedelijke ambitie Almere zijn vastgelegd[14].

Betrokken overheden zijn het Rijk, de provincies Noord-Holland, Utrecht, Flevoland, de Stadsregio Amsterdam en de gemeenten Amsterdam en Almere[15]. Het Rijk was daarbij verantwoordelijk voor de totstandkoming van de Rijksstructuurvisie en legt verantwoording af aan de Tweede Kamer over de voortgang van het project (RRAAM heeft een Groot Projectstatus). Het Rijk draagt ook financieel bij aan de verstedelijkingsopgave van Almere.

In samenhang met RRAAM hebben maatschappelijke belangenorganisaties actief en onafhankelijk meegedacht en geadviseerd over de opgave van RRAAM. De maatschappelijke organisaties zijn verenigd in het zogeheten RRAAM-werk, een kerngroep van dertien maatschappelijke partijen met onder andere: ANWB, VVN, NLTO, Milieufederatie-Noord-Holland, Samenwerkingsverband Het Blauwe Hart.

## 3. Casus in de praktijk

In de gesprekken met de betrokken provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht is ingegaan op de ervaringen met RRAAM. Verder zijn interviews gehouden met de Stichting Het Blauwe Hart van Nederland (als vertegenwoordiger van het RRAAM-werk) en met de gemeenten Almere en Amsterdam.

Alle betrokkenen die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn over RRAAM zijn positief over zowel het resultaat als het gevoerde proces. Partijen hebben aangegeven dat met de Rijksstructuurvisie een duidelijke koers is uitgezet voor het gebied. Het toekomstperspectief is helder omschreven en gedragen door alle partijen. Dit geeft richting en duidelijkheid en creëert rust. De constructie van een zelfbindende Rijksstructuurvisie in combinatie met bestuursovereenkomsten tussen Rijk en regio wordt als een krachtige combinatie gezien. Met de bestuursovereenkomsten zijn de gemaakte afspraken tussen partijen rondom proces, organisatie en financiën vastgelegd en men kan elkaar hierop aanspreken. Het feit dat er voor een adaptieve aanpak is gekozen, kan ook op veel waardering rekenen. Er is afgesproken eerst woningbouw te realiseren en daarna (als er voldoende vraag is) met elkaar na te gaan wat de beste oplossingen zijn voor aanvullende infrastructuur.

---

[14] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, brief aan de Tweede Kamer 'Aanbieding Rijksstructuurvisie en overeenkomsten Amsterdam – Almere – Markermeer', 20 november 2013.
[15] Rijk, provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht, de gemeenten Amsterdam en Almere en de Stadsregio Amsterdam, Bestuursovereenkomst RRAAM, november 2013.

Ook is er veel waardering voor het gevolgde proces. Daarbij is onder andere benoemd dat er gestart is met denken vanuit maatschappelijke opgaven en gezamenlijke ambities, waarbij zowel Rijk, regio als maatschappelijke organisaties betrokken waren. Dit bood een gezamenlijke basis om tot een gedragen visie te komen. Er was veel ruimte voor interactie en het proces was ook duidelijk. Men wist wanneer men bijdragen kon leveren en wat ermee gedaan zou worden. De inbreng vanuit maatschappelijke organisaties verliep gecoördineerd via het RRAAM-werk, waarbij een sterke voorzitter met invloed benoemd was. Dit vergrootte de positie van de maatschappelijke organisaties.

Eén van de geïnterviewden heeft aangegeven dat de Tweede Kamer een grote rol heeft gespeeld en nog steeds speelt bij RRAAM. Het feit dat het Rijk fors heeft ingezet op RRAAM is te danken aan de politieke druk vanuit de Tweede Kamer. Als die er niet geweest zou zijn, dan zou het ministerie van IenM nooit zo'n grote rol hebben gespeeld. Op het ministerie bestond de neiging om het klein te houden. De Groot Project Status heeft als het ware een grote betrokkenheid van het ministerie afgedwongen. Deze respondent geeft aan dat hij dankzij de Groot Project Status (en dus de controle die de Tweede Kamer nog steeds uitoefent) vertrouwen heeft in een goed vervolg van de gebiedsontwikkeling nu de Rijksstructuurvisie gereed is gekomen. Als deze status van Groot project komt te vervallen, dan trekt het Rijk zich terug, is zijn verwachting.

De discussie over de gewenste ontwikkelingen in de regio Amsterdam – Almere – Markermeer is ruim voor het verschijnen van de SVIR gestart (2007 – 2008). Ook de MIRT-Verkenning heeft grotendeels voor het verschijnen van de SVIR plaatsgevonden (2009 – 2013). De SVIR als zodanig heeft dan ook geen invloed gehad op het proces rondom RRAAM, aldus betrokkenen.

**Case 4 Groot infrastructureel project A15**

## 1. Casus op niveau SVIR

De doortrekking van de A15 tussen knooppunt Ressen en de A12 is een nog ontbrekende schakel in het nationale infrastructuurnetwerk en heeft, als onderdeel van de achterlandverbinding naar Duitsland, een (inter)nationaal belang. Daarnaast heeft de doortrekking van de A15 grote betekenis voor de regionale economie (met name van de regio Arnhem – Nijmegen). De A15 maakt onderdeel uit van de multimodale transportcorridor van weg, water (Waal) en spoor (Betuweroute). Na afronding van de doortrekking kan de A15 een grotere functie vervullen op de corridor die de mainports (Schiphol, havens van Rotterdam en Amsterdam) verbindt met de afzetgebieden in Duitsland, Oost-Europa, Italië en de Alpenlanden. De provincie Gelderland heeft het Gelderse deel van de corridor aangewezen als majeure opgave waarin de belangen van bereikbaarheid, gebiedsontwikkeling, energietransitie, regionale economie en leefbaarheid samenkomen en integraal moeten worden aangepakt.

Voor de aanleg van de weg is een bedrag van ruim 1 miljard euro gereserveerd. Het Rijk draagt 385 miljoen euro bij en de provincie 360 miljoen euro. Daarnaast hebben de provincie en de regio 55 miljoen euro vrijgemaakt voor aanvullende maatregelen voor inpassingen en infrastructuur. Het resterende bedrag wordt opgebracht uit de (tijdelijke) tolheffing op deze weg.

De doortrekking van de A15 wordt in de SVIR niet genoemd als project (alleen als voorbeeld van een reeds geplande investering tot 2020).
In de SVIR wordt aangegeven dat mogelijkheden van nieuwe allianties (publiek-publiek en publiek-privaat) worden benut. Hierbij wordt (in een voetnoot) verwezen naar mogelijkheden voor tol.

Het project Via15 levert direct een bijdrage aan het SVIR-doel: verbeteren en ruimtelijk zeker stellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat.

Tevens zijn er relaties met de twee andere strategische doelen:

- De doortrekking van de A15 moet bijdragen aan de internationale aantrekkelijkheid van de Randstad en Haven van Rotterdam en de ruimtelijk economische ontwikkeling van de regio. Dit sluit aan bij het SVIR-doel: vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland.
- Een deel van het budget is gereserveerd voor aanvullende inpassingen en infrastructuur zoals een goede overgang/inpassing met betrekking tot Park Lingezegen en verdiepte ligging bij Groessen wat moet zorgen voor een reductie van geluidsoverlast. Met dit type maatregelen wordt bijgedragen aan het derde SVIR-doel: het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn.

De A15 is een van de belangrijkste achterlandverbindingen van Nederland. De doortrekking van de A15 draagt daarmee bij aan een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen (nationaal belang 5). Verbetering van de internationale achterlandverbindingen wordt in de SVIR ook genoemd als opgave van nationaal belang in de regio Oost Nederland.

Via15 is een samenwerking tussen Rijk en regio. Middels bestuursovereenkomsten zijn de onderlinge afspraken over de samenwerking en uitwerking van het project bekrachtigd.

De tijdelijke tolheffing wordt via kaders (wetgeving) vanuit het Rijk geregeld.

## 2. Casus bezien vanuit de inhoud

De bereikbaarheid van de regio en betrouwbaarheid van het Rijk- en regionale hoofdwegennetwerk rondom Arnhem staat onder druk. Al geruime tijd staan er dagelijks files op de A50, A12 en N325. Ondanks eerder geplande maatregelen is de verwachting dat de problematiek toeneemt. De verkeersproblemen hebben een negatief effect op de internationale aantrekkelijkheid van de Randstad en Rotterdamse haven. De regio kan zich ruimtelijk en economisch niet meer goed verder ontwikkelen en ook ontstaan er problemen met de leefbaarheid (sluipverkeer, luchtverontreiniging) en veiligheid.

Het project ‘Doortrekking A15’ kent een lange historie en is al ruim veertig jaar onderwerp van gesprek in de regio.

In 2006 hebben Rijk, provincie Gelderland en de Stadsregio Arnhem Nijmegen een bestuursovereenkomst getekend, waarin zij uitspreken de verkeersproblematiek in de regio Arnhem Nijmegen aan te pakken.

In juli 2012 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) definitief gekozen voor het zogenaamde ‘Doortrekkingsalternatief A15 Noord’. Dit is bekrachtigd in de definitieve bestuursovereenkomst die in 2013 is getekend door de minister van IenM, de gedeputeerde van de provincie Gelderland en de voorzitter van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen. In deze overeenkomst zijn financiële en organisatorische afspraken over het project vastgelegd. Daarnaast staan er in de bestuursovereenkomst ook afspraken over de verdere uitwerking van het project.
De tolheffing is uitgewerkt in een wetsvoorstel, dat nog aangenomen moet worden door de Tweede Kamer en Eerste Kamer.

De doortrekking van de A15 heeft zowel een (inter)nationaal als regionaal belang. Op nationaal niveau moet de doortrekking bijdragen aan de doorstroming op een van de belangrijkste achterlandverbindingen van Nederland en daarmee bijdragen aan de internationale concurrentie van de Randstad en Rotterdamse Haven. Regionaal heeft de doortrekking een (beoogd) positief effect op de ruimtelijk economische ontwikkeling van de regio.

Met oog op de gezamenlijke belangen hebben het Rijk, provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem Nijmegen gezamenlijk afspraken gemaakt over het oplossen van de verkeersproblemen in de regio. Afspraken zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst in 2006.

In 2007 is het Projectbureau Via15 van start gegaan. Het projectbureau is een samenwerkingsverband van de Stadsregio, provincie en het ministerie. Voor andere stakeholders / belanghebbenden zijn gedurende het proces verschillende participatie- en informatiebijeenkomsten georganiseerd en zijn er de reguliere inspraakprocessen.

## 3. Casus in de praktijk

De startbeslissing voor de doortrekking van de A15 was al genomen voor het verschijnen van de SVIR in 2012. De SVIR heeft daar dan ook geen invloed op gehad. Het wordt wel als 'prettig' ervaren dat voor de doortrekking van de A15 de belangrijkste haakjes in de SVIR staan genoemd, zoals het nationaal belang om in te zetten op achterlandverbindingen. Daarmee wordt voorkomen dat discussies over nut, noodzaak en verantwoordelijkheid worden opgerakeld.

Wat betreft de sturing en projectaanpak is er volgens betrokkenen geen invloed geweest van de SVIR. De startnotitie dateert uit 2008. In die periode zijn onder meer de organisatie, planning en financiering vastgelegd. Hiervoor was groot commitment. Een nieuwe beleidsnota zoals de SVIR, zal hier volgens de gesprekspartners ook niet aan moeten tornen.

De samenwerking en rolverdeling in dit project tussen het ministerie van IenM, Rijkswaterstaat, provincie Gelderland en betrokken gemeenten wordt logisch gevonden. Het Rijk is als bevoegd gezag verantwoordelijk, aangezien het een hoofdverbinding betreft van (inter)nationaal belang. De regio is medefinancier vanwege het grote regionale belang van de verbinding voor het onderliggend wegennet en de economische ontwikkeling. Omdat de regio voor 50% meebetaalt, is er volgens betrokkenen in de aanpak veel meer sprake van samenwerking tussen Rijk en regio dan normaal gebruikelijk is bij dergelijke projecten.

Vanuit het ministerie (DGB) wordt het als een pré gezien dat in de SVIR is opgenomen dat de NoMo–doelstelling gehandhaafd blijft. In de bijlage bij de SVIR is limitatief opgenomen welke essentiële beleidsbeslissingen uit de Nota Mobiliteit (gewijzigd) van kracht blijven. Een van die beslissingen betreft de streefwaarde voor het hoofdwegennet. Een dergelijke kwantitatieve norm helpt volgens betrokkenen bij de invulling van beleid en het onderbouwen en maken van keuzes: waar zetten we wel/niet op in. De strategische doelen uit de SVIR zijn hiervoor onvoldoende concreet. Met betrekking tot de NOVI wordt aanbevolen de nieuwe bereikbaarheidsindicator op te nemen. Een dergelijke norm is nodig om te beslissen of je een project wel of niet start.

**Case 5 Besluit ruimtelijke ordening BRO: Ladder voor duurzame verstedelijking**

## 1. Casus op niveau SVIR

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. Deze ladder is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen (artikel Bro Artikel 3.1.6 lid 2). Overheden dienen op grond van het Bro nieuwe stedelijke ontwikkeling standaard te motiveren met behulp van drie opeenvolgende stappen. Deze stappen borgen dat tot een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing van die nieuwe ontwikkelingen wordt gekomen. De stappen schrijven geen vooraf bepaald resultaat voor, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent. Dit gezag draagt de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke afweging over die ontwikkeling.

Deze casus is bestudeerd vanuit het kaderstellend instrumentarium. Er zijn signalen dat de impact van ‘de Ladder’ op de RO praktijk relatief groot is. Het instrument is tevens onderwerp van vele discussies over de Ruimtelijke ordening. In de nabije toekomst zal IenM het instrument evalueren.

De ladder sluit aan op Nationaal belang 13: “zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten”.

Doel: “Vraaggericht programmeren en realiseren van verstedelijking door provincies, gemeenten en marktpartijen is nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie en krimpregio’s leefbaar te houden. Ook dient de ruimte zorgvuldig te worden benut en overprogrammering te worden voorkomen. Benutten bestaand bebouwd gebied en ontwikkeling rond knooppunten.” (SVIR pagina 60).

De ladder komt ook terug in nationaal belang 6: “betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem”. Opnemen passende multimodale ontsluiting als voorwaarde bij ruimtelijke ontwikkeling in de ladder.

De ladder voor duurzame verstedelijking is verankerd in het Bro. Om dit mogelijk te maken is het Bro met ingang van 1 oktober 2012 gewijzigd (de artikelen 1.1.1. en 3.1.6). Het is dus een wettelijk kader. Dit is een van de typen instrumenten uit de SVIR. Daarnaast ligt de uitvoering bij het bevoegd gezag dat in veel gevallen de gemeente is. Hiermee is de ruimtelijke afweging meer decentraal komen te liggen.

## 2. Casus bezien vanuit de inhoud

Voor wat betreft de ladder zijn er grofweg twee instrumenten van belang:

- De wetgeving zelf; het artikel dat is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening.
- Kennisoverdracht richting lagere overheden. Het Rijk I&M heeft ondermeer een Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking gepubliceerd.

Het Rijk heeft ten aanzien van de ladder de rol van “wetgever”.

De Raad van State kan als onafhankelijk adviseur over de wetgeving en bestuur en hoogste algemene bestuursrechter een bestemmingsplan (o.a. bij een bezwaar) goedkeuring onthouden.

De Raad van State kijkt dan of aan de procesvereisten van de ladder voor duurzame verstedelijking is voldaan (het Bro).

De provincie heeft ten eerste een faciliterende rol voor lagere overheden als het gaat om het doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking. Hierbij kan men denken aan het faciliteren van gemeenten bij het opstellen van behoefteprognoses (kennisoverdracht), en het wegwijs maken in de procedure. Van een echt kaderstellende rol is strikt genomen geen sprake, al is “de ladder” veelal ook onderdeel van de provinciale verordening.

De gemeente heeft een belangrijke rol. Deze ziet er op toe dat de ladder voor duurzame verstedelijking doorlopen wordt en onderdeel uitmaakt van bijvoorbeeld een bestemmingsplanprocedure. De gemeente heeft ook een belangrijke rol bij de uit de ladder voortvloeiende regionale afstemming.

Gemeentes opereren ook in samenwerking. Zij zijn zich de afgelopen jaren steeds meer bewust van het feit dat regionale afspraken over behoefte aan bijvoorbeeld wonen, werken en detailhandel de uitvoering van de toets vergemakkelijken. De provincies stimuleren de regio’s hiertoe. Dit kan door gezamenlijke visies op te stellen zoals woonvisies/woningbouwprogramma’s en nota’s ten aanzien van detailhandel en bedrijven.

Er zijn ook private partijen bij de ladder betrokken. Dan gaat het vooral om projectontwikkelaars en corporaties. In de praktijk van de Ruimtelijke ordening is het veelal de projectontwikkelaar (of corporatie) die bij een stedelijke ontwikkeling verschillende haalbaarheidsstudies laat uitvoeren. Een toets op de ladder voor duurzame verstedelijking is in overleg met de gemeente hier steeds vaker een onderdeel van.

## 3. Casus in de praktijk (beschrijvend)

Als gevolg van de invoering van dit instrument worden nieuwe stedelijke ontwikkelingen onderbouwd. Het gaat concreet om de aansluiting van een ontwikkeling op de regionale behoefte, een motivering om al dan niet te bouwen buiten bestaand bebouwd gebied en een oordeel over behoefte

De ladder voor duurzame verstedelijking wordt mede door het verplichtende karakter steeds meer doorlopen bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

De meeste provincies hebben de ladder voor duurzame verstedelijking overgenomen in hun ruimtelijke verordening. Provincies faciliteren gemeenten door het opstellen van (regionale) behoefteprognose en handreikingen te maken over hoe de ladder in te zetten.

Verschillende actoren (ook burgers) kunnen bezwaar maken bij een voorgenomen stedelijke ontwikkeling. Het niet doorlopen van de ladder voor duurzame verstedelijking of een (inhoudelijk) onvoldoende deugdelijke motivering kan hier nu ook aanleiding voor zijn. De laatste jaren is de ladder voor duurzame verstedelijking steeds vaker één van de aspecten waarop een bezwaar gegrond verklaard kan worden.

De ladder voor duurzame verstedelijking wordt steeds meer ingezet. De vereiste motivering dateert van 2012.

In de monitor Infrastructuur en Ruimte 2014 (PBL) is opgenomen dat de nalevingsindicator van de Ladder bestaat uit een steekproef uit alle bestemmingsplannen die zijn vastgesteld vanaf de verplichtstelling van de Ladder. Hieruit bleek dat de Ladder voor duurzame verstedelijking nog maar in acht procent van de bestemmingsplannen volledig wordt toegepast. Uit onderzoek van RIGO in 2014 en uit gesprekken met provincies, de NEPROM en NVB blijkt dat dit aandeel naar verwachting nu hoger zal liggen. De toepassing van de ladder leeft steeds meer. Het verplichtende karakter lijkt voor alle actoren inmiddels een bekend gegeven.

Vóór de SVIR bestond de zogenaamde SER–ladder al. Deze is inhoudelijk gezien vergelijkbaar met de ladder voor duurzame verstedelijking. Echter, vooral het juridische en verplichtende karakter van de ladder voor duurzame verstedelijking is voor alle partijen een duidelijke verandering. Ook het feit dat het hier gaat om een motiveringseis vanuit het Rijk in plaats van enkel de provincie kan als een verandering worden gezien.

De ladder voor duurzame verstedelijking is een instrument dat zeer bekend is bij alle actoren die maar iets met ruimtelijke ordening van doen hebben. Het is zelfs een instrument dat bij bijvoorbeeld provincies, gemeenten en projectontwikkelaars als eerste genoemd wordt in het kader van de SVIR.

*Als instrument:* De ladder voor duurzame verstedelijking wordt door de provincies en gemeenten en marktpartijen als een instrument met relatief grote invloed ervaren. Het heeft grote sturingskracht.

De ladder voor duurzame verstedelijking is in haar huidige vorm pas recent onderdeel van het provinciaal beleid. Hierbij speelde ook ‘gewenning’ in de zin dat het een wetsartikel is (landelijk) en niet zozeer specifiek provinciaal beleid (provinciale verordening). Op dit moment is een deel van de provincies nog bezig de ladder te incorporeren in haar eigen beleid.

Doelstelling van de ladder (inhoudelijk) wordt door provincies onderschreven. Over het algemeen vindt men het goed dat afwegingen over of en waar te bouwen nu beter gemaakt (dienen te) worden.

Volgens een aantal partijen (provincies GR, FR, DR, GLD) en koepels van bouwondernemers en projectontwikkelaars is het juridische karakter nadelig. Projecten worden hierdoor bijvoorbeeld opgehouden wanneer er in beroep gegaan wordt.

Uit onderzoek in opdracht van IenM van november2015, waarin 117 recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Ladder werden geanalyseerd blijk dat in 30% van de gevallen een bezwaar gegrond verklaard is.

Volgens de NEPROM en NVB is een ander nadeel dat hiermee een extra eis gesteld wordt bij het realiseren van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierdoor komt er een regel bij. Dit kost geld en tijd.

*Inhoudelijk:* De belangrijkste inhoudelijke zaken die momenteel spelen zijn:

- Onduidelijkheid over definities: Het gaat dan om de definitie van “bestaand bebouwd gebied”, “de regio” en “passend ontsloten”. De nadere invulling van deze begrippen is niet in het Bro opgenomen. Dit zorgt in de praktijk soms voor verwarring. Opgemerkt dient te worden dat aan de hand van jurisprudentie een nadere invulling aan deze begrippen gegeven kan worden.

Het gevolg van de onduidelijkheden is volgens betrokkenen wel dat er vertragingen kunnen optreden bij het onderzoek ten behoeve van de ladder voor duurzame verstedelijking.

- Nadruk op binnenstedelijk bouwen: Naast begripsverwarring speelt vooral de vraag in hoeverre stedelijke ontwikkelingen binnen het bestaand bebouwd gebied "voorkeur" krijgen (trede 2 van de ladder). Kan een ontwikkeling buiten BBG geen doorgang vinden voordat alle ruimte binnenstedelijk is bebouwd? Ook hier geldt dat dit aan de hand van de jurisprudentie een nadere invulling zal krijgen (en inmiddels heeft gekregen).

De volgende zaken vallen op:

- De doorwerking van het instrument is nog niet geheel voltooid. Gemeenten en betrokkenen bij stedelijke ontwikkelingen (corporaties projectontwikkelaars) lijken zich pas de laatste tijd (jaar) goed bewust geworden van het verplichtende karakter. Dit komt onzes inziens mede doordat projecten vertragen juist waar in onvoldoende mate aandacht is besteed aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Het gaat dan vaak om een uitspraak van de Raad van State. (het gegrond verklaren van een bezwaar). Hierdoor zijn ontwikkelaars en gemeenten 'wakker geschud'.
- Provincies gaan (nog) enigszins verschillend om met de ladder voor duurzame verstedelijking. Dit botst enigszins met het landelijke wettelijke karakter van het instrument.
- De doelstelling van de ladder wordt over het algemeen onderschreven. Het juridische karakter wordt door sommigen echter als te stringent ervaren. Hierbij wordt met name de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een geplande ontwikkeling als storend ervaren vanwege de vertragende werking.

**Case 6 Barro aanwijzing gebiedsreserveringen**

## 1. Casus op niveau SVIR

In het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) heeft het Rijk vastgelegd hoe de nationale belangen (uit de SVIR) moeten ‘doorwerken’ in de ruimtelijke plannen van de decentrale overheden, zoals bestemmingsplannen. Het gaat hier om gebiedsreserveringen die betrekking hebben op verschillende thema’s; van elektriciteitscentrales en militaire terreinen tot bescherming capaciteit grote rivieren. In de SVIR wordt het Barro als één van de instrumenten ingezet bij acht nationale belangen (zie onderstaande figuur ).

De SVIR heeft geen bindende werking voor andere overheden dan de overheid die de visie heeft vastgesteld. De nationale belangen uit de structuurvisie die juridische borging vragen, worden daarom geborgd in de Amvb Ruimte. Deze Amvb wordt aangeduid als het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Deze Amvb is gericht op doorwerking van nationale belangen in gemeentelijke bestemmingsplannen en zorgt voor sturing en helderheid van deze belangen vooraf. Bij het vaststellen van ruimtelijke plannen dient rekening te worden gehouden met het Barro. Het Barro omvat alle ruimtelijke rijksbelangen die juridisch doorwerken op het niveau van bestemmingsplannen. Afbakening case: we hebben er voor gekozen om ons in deze evaluatie niet inhoudelijk te richten op al deze nationale belangen maar op de Barro in het algemeen (oftewel:

**Barro als een van de instrumenten bij nationale belangen SVIR**

| Nationaal belang | Instrument; Barro |
|---|---|
| (1) Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio’s met een concentratie van topsectoren. | Barro:<br>- Ruimte reserveren voor de veiligheid op vaarwegen. |
| (2) Ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en de energietransitie. | Barro:<br>- Ruimte reserveren voor bestaande en nieuwe vestigingsplaatsen voor elektriciteitsproductie met een vermogen vanaf 500 MW.<br>- Ruimte reserveren voor de globale trajecten van bestaande en nieuwe hoogspanningsverbindingen met een spanning vanaf 220 Kv.<br>- Ruimte reserveren voor eventuele locaties voor kernenergie; |
| (3) Ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen. | Barro:<br>- Hoofdverbindingen (leidingstroken) van maximaal 70m breed vrijhouden voor het mogelijk maken van en voorkomen van belemmering bij de aanleg van buisleidingen. |
| (5) Een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio’s inclusief de achterlandverbindingen. | Barro:<br>- Aanwijzen reserveringsgebieden voor nieuwe verbindingen en uitbreidingen rijksinfrastructuur. |

| Nationaal belang | Instrument; Barro |
|---|---|
| (9) Ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en kaders voor klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling. | Bro: Watertoets<br>Barro:<br>- Ruimtelijke bescherming primaire waterkeringen.<br>- Ruimtelijke bescherming kustfundament.<br>- Ruimtelijke bescherming capaciteit grote rivieren en ruimtelijke reserveringen.<br>- Vastleggen kader voor kleinschalig en grootschalig buitendijks bouw en in IJsselmeergebied. |
| (10) Ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten. | Barro:<br>- Borgen ruimtelijk regime voor in stand houden en versterken van kern kwaliteiten van de gebieden de Beemster, de Stelling van Amsterdam, de Nieuwe Hollandse Waterlinie en het Nederlandse deel van de Limes.<br>- Borging vrij uitzicht vanaf de Noordzeekust tot 12 zeemijl uit de kust.<br>- Continuering ruimtelijke doorwerking Derde Nota Waddenzee. |
| (11) Ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten. | Barro:<br>- Ruimtelijke bescherming nationale EHS (op land) in een 'nee, tenzij'-regime, inclusief saldobenadering, kleinschalige herbegrenzing en compensatie. Opmerking: Nu aangepast beleid: Nationaal Natuur Netwerk. |
| (12) Ruimte voor militaire terreinen en activiteiten. | Barro:<br>- Ruimtelijke bescherming en aanwijzing van de essentiële militaire locaties, gebieden en beperkingenzones. |

De relatie met strategische doelen en nationale belangen is erg groot. Dit komt omdat het hier gaat om een zeer concreet instrument. Namelijk het vastleggen waar het nationaal belang concreet zal worden gerealiseerd.

Het aanwijzen van gebiedsreserveringen vanuit een nationaal belang is geen nieuw instrument. Het is een instrument dat duidelijk te typeren is als (klassiek) nationaal ruimtelijk beleid. Het reserveren van gebieden gaat uit van een van een sterke rijksbetrokkenheid. In breder perspectief is een belangrijk verschil met voorgaande nota's (PKB's) er op nationaal niveau op meerdere thema's gebiedsreserveringen werden gemaakt. Het ging dan bijvoorbeeld om wonen (groeikernen, VINEX-locaties, bundelingsgebieden), werklocaties maar ook bufferzones (natuur).

## 2. Casus bezien vanuit de inhoud

Gemeenten dienen de bescherming vast te leggen in hun bestemmingsplannen. Voor initiatiefnemers van ruimtelijke ingrepen is het gemeentelijk bestemmingsplan het bindende ruimtelijke plan. Gemeenten en provincie dienen het Barro dus te kennen.

Uit onderzoek dat betrekking heeft op het (Barro) beleid ten aanzien van grote rivieren blijkt dat bijna de helft van de gemeenten aangeeft hier weinig bekend mee te zijn. Ook blijken de regels ingewikkeld vanwege de gelaagdheid van de verschillende wet- en regelgeving, met name het Barro en het Waterbesluit. Daarnaast kunnen de kaarten die daaraan verbonden zijn verschillen.[16]

## 3. Casus in de praktijk

De case Barro is aan de orde gekomen in gesprekken met provincies, de Unie van Waterschappen, en enkele gemeenten. Over het algemeen is men het er bij alle actoren over eens dat dit instrument niet echt ter discussie staat. Men ziet het als een noodzakelijk instrument om nationale belangen vast te leggen. Het kaderstellenden karakter van het instrument wordt dan ook onderschreven.

Er zijn wel aandachtspunten genoemd tijdens een rondgang langs de provincies en Rijk:

- Het te voren benoemen van gebieden kan een gevoel van willekeur met zich meebrengen indien lagere overheden hier niet direct bij betrokken worden. Uit onze evaluatie kwam dit slechts als aandachtspunt naar voren. We kregen de indruk dat provincies en waterschappen vaak juist betrokken waren bij de totstandkoming van het huidige Barro.
- Door het ministerie van BZK wordt er op gewezen dat door de gebiedsreservering de invulling van de gebieden weinig flexibel is. Hiermee word expliciet niet bedoeld dat de bescherming van natuurwaarden in het geding moet komen.

Belangrijkste verandering ten opzichte van de periode voor de SVIR is dat er geen gebieden meer zijn aangewezen ten behoeve van verstedelijking. Ook de zogenaamde ‘bufferzones’ zijn niet meer opgenomen in de Barro.

[16] Onderzoek grote rivieren; toepassing van het Barro door gemeenten in bestemmingsplannen; Inspectie Leefomgeving en Transport; ILT/ Water, Bodem en Bouwen 2014.

**Case 7 Beter Benutten**

## 1. Casus op niveau SVIR

In het programma Beter Benutten werken Rijk, regio en bedrijfsleven samen aan de verbetering van de bereikbaarheid in de drukste regio's over weg, water en spoor. Aan het programma doen twaalf regio's mee**.** Per regio wordt een pakket aan maatregelen samengesteld en uitgevoerd, waarbij de focus ligt op gedragsverandering van de reiziger.

Het programma Beter Benutten wordt als uitwerking / instrument genoemd bij drie nationale belangen uit de SVIR:

- Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren (nationaal belang 1).
- Een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen (nationaal belang 5).
- Betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem (nationaal belang 6).

Het programma draagt direct bij aan het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat. Daarnaast is een goede bereikbaarheid ook nodig voor het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland. Het programma Beter Benutten grijpt hierop aan, door zich te concentreren op de drukste stedelijke regio's in Nederland.

Het programma sluit aan bij de sturingsfilosofie uit de SVIR. Het voorstel voor maatregelen en de uitvoering daarvan is belegd bij die partijen die daar ook verantwoordelijk voor zijn. Dat kan het Rijk zijn voor het hoofdwegennet, de gemeente voor fietsstallingen of het bedrijfsleven voor werknemersregelingen. Vanuit het programma wordt nadrukkelijk gestuurd op samenwerking in het netwerk: tussen rijksoverheid, regionale overheden en het bedrijfsleven.

## 2. Casus bezien vanuit de inhoud

Om de economie structureel te versterken heeft Nederland een goed functionerende infrastructuur van wegen, spoor- en vaarwegen en openbaar vervoer nodig die optimale bereikbaarheid biedt aan reizigers en bedrijven. Ondanks investeringen in de infrastructuur, blijft de bereikbaarheid in de toekomst onder druk te staan. Dit geldt met name in de stedelijke regio's op werkdagen, tijdens de spitsperiode. Deze sterke concentratie van mobiliteit tijdens de spits onderstreept het belang van een beter gebruik en betere benutting van de infrastructurele netwerken. Dit kan door:

1. Een betere spreiding van reizigers over de dag (bijvoorbeeld spitsmijden).
2. Optimaliseren van beschikbare capaciteit (bijvoorbeeld door inzet van technologie).

Doel van het programma is het verminderen van de files op de drukste punten met twintig procent en realiseren van tien procent reistijdverbetering van deur tot deur in de spits in die drukste gebieden.

Het programma voorziet in meerdere instrumenten, die vanuit de SVIR worden ingezet:

- Bestuurlijke prestatieafspraken: Afspraken over de samenwerking zijn bekrachtigd in een zogenaamde bereikbaarheidsverklaring, getekend door Rijk, regio en bedrijfsleven.
- Financieel: voor de uitvoering van de overeengekomen maatregelen is cofinanciering beschikbaar vanuit het Rijk (50%).
- Kennis: er wordt gewerkt aan kennisontwikkeling en innovaties (zoals ITS), die een betere benutting van de bestaande capaciteit mogelijk moeten maken.

Bij het programma zijn de volgende actoren betrokken:

- Rijksoverheid: het ministerie van IenM coördineert het gehele programma en is voor 50% co-financier van de maatregelen. Het ministerie verzorgt de toetsing (vooraf) en monitoring van het totale pakket en stuurt op (heeft belang bij) tijdige realisatie van de programmadoelstelling. Daarnaast is IenM/RWS verantwoordelijk voor de uitvoering van maatregelen op het hoofdnet.
- Provincies, stadsregio's, gemeenten: de regionale overheden stellen gezamenlijk een pakket op van mogelijke maatregelen. Zij zijn verantwoordelijk voor de cofinanciering, uitvoering van de maatregelen en leggen verantwoording af aan hun eigen bestuur en het ministerie over de voortgang. Het belang voor de regionale overheden is de verbetering van de regionale bereikbaarheid. De financiering en kennis vanuit het programma helpen daarbij.
- Bedrijfsleven en koepelorganisaties: het bedrijfsleven kan maatregelen inbrengen en worden hiertoe ook actief uitgenodigd door de betrokken overheden. Bedrijven doen om uiteenlopende redenen mee. Bijvoorbeeld omdat ze met gedragsmaatregelen een aantrekkelijke werkgever willen zijn of kosten kunnen besparen (zoals minder parkeerkosten of vermindering van leasekosten).

## 3. Casus in de praktijk

Het beter benutten van bestaande infrastructuur is een prominent thema in de SVIR en voedingsbodem voor het programma. Ook de minister heeft Beter Benutten als prioriteit omarmt.

In samenwerkingsprogramma's zoals Beter Benutten, is het van belang dat je ook als rijksoverheid eerst zelf weet wat je wilt. De SVIR bood volgens betrokkenen echter weinig kaders en handvatten voor het programma. Zo mist in de SVIR bijvoorbeeld een concrete doelstelling van wat je wilt bereiken. Met name in de opstartfase was er sprake van een zoektocht, waarbij de spelregels gaande het proces ontwikkeld moesten worden. Voor de samenwerkingspartners was dit lastig.

Het programma Beter Benutten is een goed voorbeeld van netwerksturing zoals met de SVIR is beoogd. Met name de samenwerking met het bedrijfsleven is nieuw. Zowel Rijk, regionale overheden als private partijen hebben een belang en/of verantwoordelijkheid voor de bereikbaarheid. Het programma Beter Benutten spreekt iedere partij op zijn/haar verantwoordelijkheid aan. Maatregelen worden in de regio belegd en het Rijk is verantwoordelijk voor de aansturing van het programma en enkele regio overstijgende thema's.

Tegelijkertijd is er ook nog sprake van een zekere verdeel en heers cultuur. Vanuit nationaal belang zou je moeten investeren in projecten met de grootste bijdrage aan de filereductie, ook als die in één of enkele regio's zitten. Echter, in de praktijk worden de middelen verdeeld over de deelnemende regio's.

In het algemeen wordt opgemerkt dat het type instrumenten uit de SVIR passend is bij de beoogde samenwerking in het programma. Wat wordt gemist zijn meer concrete handvatten van hoe die instrumenten in te richten. Binnen het programma moest dit nog worden uitgevonden.

- Bereikbaarheidsverklaringen: De bereikbaarheidsverklaring is een goede grond voor samenwerking. Ze beschrijven de doelstelling en afspraken om daartoe te komen en hebben een sturende werking in de uitvoering van het programma. Het is van extra toegevoegde waarde dat ook het bedrijfsleven zich aan het programma committeert. De bereikbaarheidsverklaringen zijn (inhoudelijk) wel sterk geïnitieerd vanuit het ministerie. Hierdoor voelen ze voor de regio's ook enigszins als een opgelegde afspraak (in ruil voor geld) in plaats van een samenwerking.
- Financiën: Het principe van geld met geld maken (cofinanciering) is op zich passend bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de bereikbaarheid. Geld is wel sturend gebleken voor de mate van doelbereik. Bij Beter Benutten is door het Rijk aan de voorkant een budget beschikbaar gesteld. Regio's konden in een relatief korte tijd voorstellen voor maatregelen indienen, die beoordeeld werden op kosteneffectiviteit. Deze wijze van selecteren en financieren heeft volgens betrokkenen een nadelig effect gehad op de beoogde vernieuwing. Regio's kozen er voor om beproefde en reeds geplande maatregelen in te dienen, in plaats van meer innovatieve voorstellen. Dit gold met name in Beter Benutten 1. In Beter Benutten vervolg kwam de focus veel meer te liggen op gedragsverandering en innovatie.
- Kennis: met Beter Benutten wordt een grote verantwoordelijkheid bij regio's neergelegd voor wat betreft het organiseren van de oplossing van mobiliteitsvraagstukken, liefst met innovatieve projecten. Het Rijk zou volgens gesprekspartners meer kunnen investeren in kennis en in het organiserend vermogen van regio's, aansluitend bij de behoefte die er is. Uitdaging zit niet in het ontwikkelen van steeds meer kennis (overdaad schaadt), maar ook in het goed ontsluiten en verbinden van kennis c.q. mensen met kennis.

Het programma Beter Benutten is in dezelfde periode als de SVIR voorbereid (2011) onder verantwoordelijkheid van dezelfde minister. De sturingsfilosofie is op dezelfde leest geschoeid.

De SVIR had niet zozeer invloed op de sturingsfilosofie, maar Beter Benutten is wel een goed voorbeeld van hoe die sturingsfilosofie eruit kan zien.

De SVIR is bij de gesprekspartners op hoofdlijnen bekend, maar geen stuk dat regelmatig geraadpleegd wordt. De SVIR wordt vooral gezien als legitimering van het programma, maar biedt verder weinig houvast voor de uitvoering.

Het is met de SVIR onvoldoende gelukt om beleid over de sectoren heen te formuleren (integrale doelen). Inhoudelijk heeft elke sector zijn eigen doelen en belangen. Wegen, openbaar vervoer en spoor hoeven vanuit de SVIR beleidsmatig niets met elkaar. Beter Benutten is bijvoorbeeld vooral gericht op de weg, mogelijke kansen met openbaar vervoer en spoor worden onvoldoende aangegrepen.

**Case 8 Beschikbaarheid kennis en instituten richting decentrale overheden**

## 1. Casus op niveau SVIR

In de SVIR worden vier typen hoofdinstrumenten benoemd: Kaders, Bestuurlijke prestatieafspraken, Financieel en Kennis. Als het gaat om het thema Kennis is in onze evaluatie een case beschreven welke ingaat op één van de instrumenten binnen het thema kennis. Het gaat hier om "Beschikbaarheid Kennis van Rijk en kennisinstituten richting decentrale overheden" (evaluatiekader SVIR ). Het omgevingsbeleid is met de SVIR voor een groot deel gedecentraliseerd. De Rijksoverheid houdt hierbij een systeemverantwoordelijkheid. Onderdeel daarvan is dat de lagere overheden toegang krijgen tot strategische kennis. Het doel is dat decentrale overheden hierdoor over de voldoende kennis beschikken om beleidskeuzes te kunnen maken.

Decentrale overheden worden betrokken bij de kennisontwikkeling en kennisdeling op het gebied van ruimtelijk en mobiliteitsbeleid, met het oog op het voorkomen van fragmentatie en duplicatie' (SVIR, I&M et al.2012: p.91).

Op voorhand is bij deze case uitgegaan van de ervaringen die decentrale overheden hebben met de Beschikbaarheid Kennis van Rijk en kennisinstituten.

Naast het feit dat decentrale overheden (als gevolg van decentralisatie) behoefte hebben aan kennis is het voor de rijksoverheid ook van belang om vanuit haar systeemverantwoordelijkheid kennis te genereren om te rapporteren over de terreinen waarvoor het Rijk eindverantwoordelijk is, maar ook in het volgen van de effecten van het gedecentraliseerde beleid. Dit was in eerste instantie niet direct het onderwerp in onze gespreksrondes maar dit onderwerp kwam hier echter wel naar voren.

In de afgelopen jaren is ervaring opgedaan naar onderzoek gericht op decentrale overheden. Dit was onder meer onderdeel van de evaluatie en het PBL-onderzoek uit 2013 "Kennis maken met decentrale overheden; een verkennende studie naar de strategische kennisbehoefte van provincies, gemeenten en waterschappen in samenhang met de decentralisatie van het omgevingsbeleid". In dit onderzoek van het PBL zijn verschillende kennisinstituten en decentrale overheden betrokken. De uitkomsten zijn mede onderdeel van deze casestudie. Er is ook getracht een indruk te krijgen in hoeverre het PBL onderzoek nog actueel is als het gaat om de conclusies die daarin getrokken worden.

## 2. Casus bezien vanuit de inhoud

Als het gaat om kennis zijn er verschillende partijen betrokken.

Formeel bestaat de kennisinfrastructuur van het Rijk uit een aantal kennisinstituten (PBL, SCP, CPB, KNMI, RIVM, CBS, KiM) en adviesraden. Daarnaast heeft de Rijksoverheid ook invloed op de kennisprogramma's zoals TNO. ECN, Atrerra en Daltares.

Decentrale overheden hebben vaak ook hun eigen onderzoeken of laten onderzoeken uitvoeren.

## 3. Casus in de praktijk

Uit gesprekken met de provincies blijkt dat Rijk/kennisinstituten een rol hebben bij de strategische kennis die provincies, regio's en gemeenten daarbinnen nodig hebben. Van belang is dat provincies (en gemeenten) ook eigen onderzoeksprogramma's hebben. De mogelijkheden (budgetten) daartoe verschillen tussen de provincies.

De afgelopen jaren is er meer ervaring opgedaan met het meedenken en meebeslissen bij lokale regionale studies uitgevoerd door bijvoorbeeld het Planbureau voor de Leefomgeving en het CBS. De provincies zijn over het algemeen positief over deze samenwerking en zien dat als een positieve ontwikkeling. Er komen ook aandachtspunten naar voren terugkijkend op de ervaringen.

Inhoudelijk is de onderzoeksbehoefte van decentrale overheden volgens provincies meer lokaal gericht en meer praktijkgericht. Dit is volgens hen enigszins verschillend van de invalshoek van de kennisinstituten die uitgaan van een wat meer wetenschappelijke benadering. Er lijkt echter ook een gewenningsproces plaats te vinden. Niet alleen lijken de kennisinstituten zich te moeten aanpassen aan meer lokaal, praktisch, integraal onderzoek. In een discussie met de Noordelijke provincies werd duidelijk dat het op de juiste manier formuleren van onderzoeksvragen vanuit de decentrale overheid soms ook nog te wensen over laat. Ook het Planbureau voor de Leefomgeving signaleerde in 2013 al dat decentrale overheden moeite hebben hun vragen scherp te formuleren.

Door provincies en kennisinstituten wordt gewezen op het gevaar van het wegvallen of versnipperen van kennis. Er wordt vooral gewezen op:

a. Het in mindere mate beschikbaar zijn van monitoringgegevens dan voorheen (wegvallen van relevante statistieken). Ook het PBL constateerde zorg en onduidelijkheid bij decentrale overheden over het wegvallen van bestaande systemen en databases.
b. Geen landelijk beeld (meer) op bepaalde thema's en niet in elkaars samenhang. Dit fenomeen wordt ook gesignaleerd bij het PBL onderzoek in 2013. Het PBL wijst vooral op het gevaar dat het Rijk niet langer het totaaloverzicht heeft en hierdoor systeemtaken onder druk te staan. Dit uit zich onder meer in de problemen die het Rijk heeft om te rapporteren over de terreinen waarvoor het Rijk eindverantwoordelijk is, maar ook in het volgen van de effecten van het gedecentraliseerde beleid. Ook rijksadviseurs signaleren onder meer dat er onvoldoende monitoring is van het 'doorwerkingsproces'. Daarnaast ziet men dat op sommige thema's wel en sommige thema's onvoldoende gemonitord wordt.

**Kader: Onderscheid tussen monitoring (methodiek) en versnippering bronnen (data/statistieken)**

Een onderscheid dient hier gemaakt te worden tussen monitoring op zichzelf en de gebruikte bronnen (ruwe data) die daarvoor gebruikt worden. Als het gaat om monitoring zien we dat het rijk (in samenwerking met decentrale overheden) wel degelijk onderzoek laat uitvoeren die betrekking hebben op het bezien of geformuleerde doelen gehaald worden. Dit kan gaan om bijvoorbeeld het beter benutten van infrastructuur, de doorwerking van nieuwe regelgeving of de nieuwbouwproductie. Bij deze studies is men door het wegvallen van landelijke beschikbare bestanden steeds meer afhankelijk van de data die lagere overheden hiervoor gebruiken. Hierdoor ontstaat dus versnippering van informatie welke niet altijd goed vergelijkbaar is. Een voorbeeld is het wegvallen van eenduidige lands dekkende statistieken die iets zeggen over treinreizigers (OV), het type woningen dat gebouwd wordt, maar ook bijvoorbeeld in hoeverre het natuurbeleid zich ontwikkeld. De kennis is soms wel aanwezig maar veelal op lokaal niveau gegenereerd waardoor er verschillende definities

| |
|---|
| .gehanteerd kunnen w orden en zo de vergelijkbaarheid te w ensen overlaat. |

Een deel van de behoefte van decentrale overheden kan worden voorzien door het beter beschikbaar maken van bijvoorbeeld databestanden maar ook andere partijen (open data). Dit laatste thema is tijdens gesprekken met provincies maar sporadisch ter sprake gekomen. De indruk bestaat dat de voortgang van het beschikbaar maken en de bruikbaarheid van de opendata nog te wensen overlaat. Dit vraagt echter nog nader onderzoek.

Berenschot

# Bijlage 5

**Evaluatiekader**

Berenschot

## Evaluatiekader

Hieronder wordt het evaluatiekader beschreven. Dit kader was richtinggevend voor de informatie die in het onderzoek is verzameld en diende als hulpmiddel bij de analyse en de beoordeling van de resultaten. Het evaluatiekader bestaat uit drie onderdelen:

- *'Vanaf het balkon, SVIR-breed, stelsel van instrumenten*: deze tabel geeft de analysevragen en bronnen voor de gegevensverzameling weer op het niveau van het stelsel van instrumenten.
- *'Vanaf de dansvloer', geselecteerde instrumenten*: deze tabel geeft de analysevragen en bronnen voor de gegevensverzameling weer op het niveau van geselecteerde instrumenten.
- *Actorenanalyse*: deze tabel geeft de analysevragen en bronnen voor de gegevensverzameling weer voor de actorenanalyse. De actoren zijn zowel algemeen vanaf het 'balkon' als specifiek vanaf de 'dansvloer' bezien.

**Balkon**

De SVIR kent drie strategische doelen:

1. *Concurrerend*: Het vergroten van de concurrentiekracht van Nederland door het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland.
2. *Bereikbaar*: Het verbeteren en ruimtelijk zekerstellen van de bereikbaarheid waarbij de gebruiker voorop staat.
3. *Leefbaar en veilig*: Het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn.

Deze doelen zijn uitgewerkt in dertien nationale belangen. In de Realisatieparagraaf van de SVIR staan per nationaal belang de instrumenten beschreven die worden ingezet om de doelen te bereiken. Onderstaande tabel geeft een overzicht welke nationale belangen bijdragen aan het behalen van de strategische doelen. Voor het stelsel van instrumenten is aangegeven welke analysevragen beantwoord dienen te worden en welke bronnen daarvoor geraadpleegd worden.

*Analysekader 'balkon'*

<table>
<tr><th rowspan="2">Nationale belangen</th><th colspan="3">Strategische doelen</th><th rowspan="2">Instrumenten</th><th rowspan="2">Analysevragen</th><th rowspan="2">Bronnen gegevensverzameling</th></tr>
<tr><th>Concur-rerend</th><th>Bereik-baar</th><th>Leefbaar en veilig</th></tr>
<tr><td>1. Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren.</td><td style="background:#c6d9f1"></td><td style="background:#c6d9f1"></td><td></td><td rowspan="8">Stelsel van instrumenten (SVIR-breed): Kaders, Bestuurlijke prestatieafspraken, Financieel, Kennis</td><td rowspan="8">Communicatie<br><br>Bekendheid met de SVIR: zijn de doelgroepen bekend met de inhoud en instrumenten van de SVIR? Rol van het Rijk hierbij?<br><br>Attitude<br><br>Opvattingen bij de doelgroepen over de SVIR en de instrumenten van de SVIR.<br><br>Behoefte<br><br>Sluit het beleid aan bij de behoefte van de doelgroep? Is er een gedeeld belang? Voelt men urgentie?<br><br>Meerwaarde van de SVIR voor de doelgroepen: heeft de SVIR een positieve bijdrage geleverd aan de uitvoering van beleid / aanpak opgaven?</td><td rowspan="8"><u>Documentenstudie:</u> Ex ante evaluatie SVIR, Monitor Infrastructuur en Ruimte, Speelveldverkenning, Actoranalyse, Uitvoeringsmonitor, beleidsdoorlichting ruimtelijk beleid.<br><br><u>Groepsgesprekken rijksniveau</u><br><br><u>Groepsgesprekken provincies</u><br><br><u>Interviews gemeenten</u></td></tr>
<tr><td>2. Ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en energietransitie.</td><td style="background:#c6d9f1"></td><td></td><td style="background:#c6d9f1"></td></tr>
<tr><td>3. Ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen.</td><td style="background:#c6d9f1"></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>4. Efficiënt gebruik van de ondergrond.</td><td style="background:#c6d9f1"></td><td></td><td style="background:#c6d9f1"></td></tr>
<tr><td>5. Een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterland-verbindingen.</td><td style="background:#c6d9f1"></td><td style="background:#c6d9f1"></td><td></td></tr>
<tr><td>6. Betere benutting van de capaciteit van het bestaande mobiliteitssysteem</td><td style="background:#c6d9f1"></td><td style="background:#c6d9f1"></td><td></td></tr>
<tr><td>7. Het instand houden van het hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen om het functioneren van het mobiliteitssysteem te waarborgen.</td><td></td><td style="background:#c6d9f1"></td><td></td></tr>
<tr><td>8. Verbeteren van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water) en bescherming tegen geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's.</td><td></td><td></td><td style="background:#c6d9f1"></td></tr>
</table>

| Nationale belangen | Strategische doelen | | | Instrumenten | Analysevragen | Bronnen gegevensverzameling |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Concur-rerend* | *Bereik-baar* | *Leefbaar en veilig* | | | |
| 9. Ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en kaders voor klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling. | | | | | **Kwaliteit**<br>Toepassing van de instrumenten van de SVIR: Zijn de doelgroepen in staat de instrumenten toe te passen? Past het binnen hun kaders? Hebben ze voldoende middelen?<br>Vormen de instrumenten een coherent en logisch geheel?<br>Praktijk: hoe werkt de instrumentering in de praktijk? Wat gaat goed, wat kan beter? Waar lopen partijen tegen aan (politiek, bestuurlijk, ambtelijk)? Wat zijn succes- en faalfactoren?<br>Rol Rijk: hoe kijken doelgroepen aan tegen de rolinvulling door het Rijk (systeemverantwoordelijkheid Rijk)?<br>Verschuivingen in verantwoordelijkheden / taken: Worden eventuele verschuivingen op opgepakt?<br>Hoe vindt vergunningverlening, toezicht en handhaving plaats? Is dat in lijn met de beoogde rol- en taakverdeling? | |
| 10. Ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten. | | | | | | |
| 11. Ruimte voor een nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten. | | | | | | |
| 12. Ruimte voor militaire terreinen en activiteiten. | | | | | | |
| 13. Zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten. | | | | | | |

| Nationale belangen | Strategische doelen | | | Instrumenten | Analysevragen | Bronnen gegevensverzameling |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Concur-rerend* | *Bereik-baar* | *Leefbaar en veilig* | | | |
| | | | | | **Timing**<br><br>Actualiteit: in hoeverre zijn de uitgangspunten van de instrumentering SVIR nog actueel gezien demografische, economische en technologische ontwikkelingen?<br><br>Omgevingsvisie: Hoe beoordeelt men de verschillende onderdelen van het instrumentarium in het licht van de Omgevingsvisie? | |

**Dansvloer**

*Analysekader 'dansvloer'*

| Instrumenten | Bijdrage aan nationale belangen | doelgroepen | Doel instrument | Analysevragen | Bronnen |
|---|---|---|---|---|---|
| Vernieuwing van het MIRT | 1, 5, 6, 9, 13 | Rijk, regio, provincies, gemeenten, marktpartijen | De ambitie is om in het MIRT het accent te verschuiven van projecten naar opgaven, van onderhandeling naar dialoog en van een focus op de inzet van financiële middelen naar een bredere inzet van instrumenten. | **Communicatie**<br>Bekendheid: zijn de doelgroepen bekend met het instrument?<br>**Attitude**<br>Opvattingen: Hoe kijkt men tegen het instrument aan? Hoe beoordeelt men de kwaliteit van het instrument?<br>**Behoefte**<br>Meerwaarde: levert het instrument een positieve bijdrage aan de uitvoering van beleid / de aanpak van opgaven? Is er een gedeeld belang? Voelt men urgentie?<br>**Kwaliteit**<br>Toepassing: zijn de doelgroepen in staat het instrument toe te passen? Past het binnen hun kaders? Hebben ze voldoende middelen? | Documentenstudie: Informatie over MIRT en Vernieuwing MIRT<br>Interviews, groepsgesprekken |
| Netwerksturing ('energieke samenleving') | 1, 5, 6, 11,13 | Bedrijven, instellingen (zorg, onderwijs, ed.), maatschappelijke organisaties, bewoners i.s.m. overheid | Verbeteren van de aanpak van complexe opgaven, stimuleren van samenwerking door partijen, gebruik maken van initiatieven en energie in de maatschappij. | | Documentenstudie: PBL-rapport De energieke samenleving (Maarten Hajer); eventuele andere documenten<br>Interviews, groepsgesprekken |
| Groot gebiedsontwikkelingsproject (RRAAM) | 1 | IenM, RWS, gemeenten (o.a.) Almere, Amsterdam provincies Flevoland en Noord-Holland, Natuurmonumenten, marktpartijen | Ontwikkeling samenhangende visie voor het gebied Amsterdam, Almere, Markermeer.<br>Groei van Almere met hieraan gekoppeld een verbetering van de bereikbaarheid tussen Amsterdam en Almere. Ook verbetering infrastructuur tussen Almere en Utrecht. Realiseren vooruitgang van de ecologische kwaliteit in het Markermeer-IJmeer. | | Documentenstudie: Rijksstructuurvisie RRAAM, eventuele evaluaties RRAAM<br>Interviews, groepsgesprekken |
| Groot infrastructureel project (A15) | 5 | Rijk (IenM, RWS), provincies, metropool regio Rotterdam | Garanderen goede verkeersafwikkeling Mainport Rotterdam: A15 Maasvlakte- Vaanplein uitbreiding rijstroken, inclusief ombouw en Vaanplein en Beneluxplein. | | Documentenstudie:<br>MIRT-projectenboek, bestuurlijke afspraken |

| Instrumenten | Bijdrage aan nationale belangen | doelgroepen | Doel instrument | Analysevragen | Bronnen |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Den Haag, gemeenten, marktpartijen | Garanderen goede verkeersafwikkeling op de A12 en de A15 ten zuiden en oosten van Arnhem: doortrekking van rijksweg 15 als autosnelweg. Tevens verbreding A15 Valburg-Ressen en de A12 Duiven-Ouddijk met een rijstrook. | Praktijk: hoe werkt het instrument in de praktijk? Zijn de juiste partijen betrokken? Werken de partijen effectief samen? Is er sprake van transparantie en openheid tussen partijen? Wat gaat (verder) goed, wat kan beter? Waar lopen partijen tegen aan (politiek, bestuurlijk, ambtelijk)? Wat zijn succesfactoren en knelpunten?<br><br>Rol rijk: hoe kijken doelgroepen aan tegen de rolinvulling door het rijk voor dit specifieke instrument?<br><br>Verschuivingen in verantwoordelijkheden / taken voor het specifieke instrument: Worden eventuele verschuivingen op opgepakt?<br><br>**Timing**<br><br>Actualiteit: in hoeverre is het instrument nog actueel gezien demografische, economische en technologische ontwikkelingen?<br><br>Omgevingsvisie: Hoe beoordeelt men het | ed.<br><br><u>Interviews, groepsgesprekken</u> |
| Uitbreiding Barro en Bro | 1, 2, 3, 5, 9, 10, 11, 12 | Gemeenten, provincies, rijk (Rijkswaterstaat, BZK, I&M), marktpartijen (projectontwikkelaars, corporaties) | Zeer breed: (zie ook bijlage 1, voor nadere uitwerking). We stellen voor om vooral de nieuwe aspecten uit de Bro en Barro te evalueren.<br><br>Samenvatting doelen: Beschermen **ruimtelijk-economische structuur van Nederland**, aantrekkelijk vestigingsklimaat (wonen en werken). **Beschermen Ecologische Hoofdstructuur**, elektriciteitsvoorziening, toekomstige uitbreiding hoofd(spoor)wegennet, veiligheid rond rijksvaarwegen. **Cultureel erfgoed**. Duurzame verstedelijking binnen bestaand bebouwd gebied en rond knooppunten (bereikbaarheid). Ruimte voor militaire terreinen en activiteiten. | | <u>Documentenstudie:</u> Barro, eventuele evaluaties Barro, evaluatie(s) ladder voor duurzame verstedelijking, eventuele evaluaties EHS-beleid<br><br><u>Interviews, groepsgesprekken</u> |
| | | | Natura 2000-gebieden ;Decentralisatie uitvoering/beheer en financiering herijkte EHS. | | |
| Gebiedsagenda MIRT | 1, 5, 6, 7, 9, 13 | Rijk, provincie, regio, bedrijfsleven | Betere afstemming tussen bedrijfsleven, regio en Rijk over de plannen en investeringen in de regio's. | | <u>Documentenstudie:</u> Gebiedsagenda's MIRT, eventuele evaluaties MIRT<br><br><u>Interviews, groepsgesprekken</u> |

| Instrumenten | Bijdrage aan nationale belangen | doelgroepen | Doel instrument | Analysevragen | Bronnen |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | O.a. Bereikbaarheid (ook spoor), Woningmarkt en woningbouw, afstoten rijksvastgoed, wateropgaven, strategische projecten. | instrumentarium in het licht van de Omgevingsvisie? | |
| Beter Benutten | 1, 6 | Gemeenten, provincies, stadsregio, RWS, VNO-NCW en/of KVK en de havenbedrijven | Verbeteren van de bereikbaarheid in de drukste regio's over weg, water en spoor (met name reistijdverbetering). | | Documentenstudie: informatie over Beter Benutten, evaluaties Beter Benutten<br>Interviews, groepsgesprekken |
| Beschikbaarheid Kennis van rijk en kennisinstituten richting decentrale overheden | allen | Gemeenten, regio provincies | Hierin komt de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk tot uiting.<br>*Voorbeeld is toegankelijkheid gegevens en onderzoek of specifieke studies zoals "Monitor Woningbouwproductie Noordvleugel (BZK)"* | | Interviews, groepsgesprekken<br>Rondvraag enkele kennisinstituten. |

**Actoranalyse**

Per geselecteerd instrument wordt een actoranalyse uitgevoerd. Daarbij worden de volgende vragen beantwoord.

*Analysekader actoranalyse*

| Stap | Activiteit |
|---|---|
| **Actoranalyse** | |
| 1. Betrokken actoren | Identificeren van betrokken actoren (m.n. energieke samenleving). |
| 2. Percepties van actoren | In kaart brengen beelden van actoren t.a.v. de SVIR / het betreffende nationale belang of instrument, en t.a.v. andere actoren. Benoemen verschillen en overeenkomsten tussen actoren. |
| 3. Posities en afhankelijkheden | Welke posities nemen actoren in t.a.v. de SVIR / het nationale belang of betreffende instrument en hoe afhankelijk zijn ze van elkaar? |
| 4. Institutionele context (netwerk regels, middelen) | Inventariseren en analyseren van formele (juridische) en informele spelregels in het netwerk, beschikbaarheid van middelen. |
| **Spelanalyse** | |
| 5. Relevante arena's | In beeld brengen van uiteenlopende plaatsen waar beslissingen worden genomen. |
| 6. Besluitvormingsproces | Hoe is het proces tot nu toe verlopen? Welke strategieën kiezen partijen? Welke impasses of doorbraken zijn er? |